

LIMITES CONSTITUCIONALES AL CONTENIDO MATERIAL DE LAS LEYES  
DE PRESUPUESTOS DEL ESTADO

Tesis que presenta Juan Antonio Toscano Ortega en la  
Facultad de Derecho de la Universidad Pompeu Fabra para la  
obtención del grado de Doctor

Director de la tesis: Prof. Dr. Marc Carrillo

Barcelona, septiembre de 2002

CAPÍTULO QUINTO. LA SEGURIDAD JURÍDICA, LA TÉCNICA LEGISLATIVA Y LA CODIFICACIÓN EN ORDEN A LA CONFIGURACIÓN DEL CONTENIDO MATERIAL DE LAS LEYES.

ÍNDICE.

I. Presentación.

II. La seguridad jurídica.

1. Panorama doctrinal acerca del principio. Sus manifestaciones. La jurisprudencia constitucional.

A) Introducción. Breve panorama doctrinal (naturaleza jurídica, concepto y manifestaciones).

B) Un enfoque del principio.

C) El tratamiento constitucional.

D) La jurisprudencia constitucional sobre el principio (en especial, la protección de la confianza en la estabilidad y permanencia del Derecho).

2. El control de constitucionalidad de la norma legal sospechosa de causar incertidumbre en sus destinatarios. Sus problemas: seguridad jurídica y técnica legislativa.

A) Consecuencias de la incertidumbre de la norma jurídica.

B) El control de la norma legal bajo sospecha de incertidumbre. Juicio de constitucionalidad y libertad de configuración normativa del legislador.

a) Planteamiento.

b) El pluralismo político, la libertad de configuración del legislador y la técnica legislativa en la jurisprudencia constitucional.

c) Problemas de técnica legislativa que ha afrontado el Tribunal desde la perspectiva de la seguridad jurídica.

d) La "incertidumbre razonablemente insuperable".

3. La seguridad jurídica en el marco actual del sistema de fuentes presidido por la proliferación, degradación e

inestabilidad legislativas.

A) La crisis de la noción clásica de ley, desde la perspectiva de la seguridad jurídica.

B) Las amenazas frente a la seguridad jurídica que representa la pérdida de calidad de las leyes: inflación, degradación e inestabilidad legislativas.

C) El papel central de la ley como garantía de seguridad jurídica y de libertad. La imperiosa recuperación de una mayor dosis de seguridad jurídica.

### III. La técnica legislativa en orden a la conformación del contenido y estructura de las leyes.

1. La disciplina de la técnica legislativa.

A) La conexión seguridad jurídica-técnica legislativa.

B) Algunas observaciones sobre el alcance de la técnica legislativa.

2. Técnica legislativa y contenido de las leyes. En especial, el título, la homogeneidad material y las modificaciones de la ley. La jurisprudencia constitucional.

A) Presentación.

B) Título y contenido de las leyes.

C) La homogeneidad material de las leyes.

D) Modificaciones normativas y contenido de las leyes.

E) La jurisprudencia constitucional.

3. Técnica legislativa y estructura formal de las leyes (sistemática y división formal). La jurisprudencia constitucional.

A) Presentación.

B) Sistemática de la ley. Problemas de técnica legislativa que presenta la parte final de las leyes.

C) Referencia a la división formal de la ley.

D) Algunos pronunciamientos del Tribunal Constitucional.

### IV. La codificación y el contenido de las leyes.

1. El engarce entre la técnica legislativa y la codificación.

2. La codificación y otras técnicas de simplificación del Ordenamiento jurídico.

A) De la codificación "clásica" a la "segunda" codificación en el marco de la legalidad actual. El Derecho comparado.

B) La actualidad y las perspectivas de la codificación en España.

3. La tesis sobre la concepción de la codificación como exigencia derivada de algunos mandatos constitucionales, especialmente de la seguridad jurídica. Sus problemas.

## I. Presentación.

Abordamos la incidencia de la seguridad jurídica en la delimitación del ámbito material de las leyes de presupuestos. Es bien conocido que el Tribunal Constitucional ha invocado ese principio constitucional para justificar la limitación material del contenido de estas leyes. En nuestra posición, el ensanchamiento material de las leyes de presupuestos no constituye *per se* un atentado contra la seguridad jurídica constitucionalmente protegida, sino un problema de técnica legislativa, que, como tal, puede solucionarse por quienes asumen responsabilidad en la calidad de estas leyes. Consiguientemente, desde la perspectiva de la certidumbre del Derecho, tampoco encontramos obstáculo para admitir en nuestro Ordenamiento constitucional una concepción "amplia" del contenido de las leyes de presupuestos estatales.

De forma unánime, suele afirmarse que las leyes de presupuestos del Estado no constituyen la sede normativa técnicamente adecuada para la incorporación en el Ordenamiento jurídico de regulaciones de materias heterogéneas, con poca o nula incidencia en la materia presupuestaria, máxime cuando afectan a sectores codificados del Ordenamiento jurídico. Esa afirmación se justifica con argumentos varios, especialmente razones de seguridad jurídica y/o de buena técnica legislativa<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Prácticamente, toda la doctrina que se pronuncia sobre el ámbito material de las leyes de presupuestos denuncia que las leyes de presupuestos no prestan buenos servicios a la seguridad jurídica y/o la técnica legislativa. Por ejemplo, pueden consultarse: Coello, I., "Leyes a go-go", *Nueva Revista*, núm. 29, 1993; Cubero Truyo, A.M., *La simplificación del ordenamiento tributario (desde la perspectiva constitucional)*, Madrid, 1997, pp. 57 y ss (especialmente, pp. 87-103); Ferreiro Lapata, J.J., "Derecho Presupuestario y Técnica Legislativa", *REDF*, núm. 87, 1995; García de Enterría, E., *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Madrid, 1999, pp. 50-51; García de Enterría, E., "La democracia y el lugar de la ley", *El Derecho, la Ley y el Juez. Dos estudios* (junto a Menéndez Menéndez, A.), por ejemplo, p. 53; Garrido Falla, F., "Un tema de seguridad jurídica: la regulación de los entes instrumentales", *REDA*, núm. 79, 1993; Jiménez Díaz, A., "La Ley de Presupuestos: Seguridad jurídica y principios de relación entre normas", *REDF*, núm. 82, 1994; Magariños Blanco, V., *La seguridad jurídica y el Estado de Derecho en España*, 2ª ed., Sevilla, 1993, por ejemplo, p. 84; Palma Fernández, J.L., *La seguridad jurídica ante la abundancia de normas*, Madrid, 1997, pp. 69-73; Rodríguez Berejio, A., "Jurisprudencia constitucional y Derecho Presupuestario. Cuestiones resueltas y temas pendientes", *REDC*, núm. 44, 1995, pp. 10-13.

También en la práctica totalidad de estudios de técnica legislativa se alude a las leyes de presupuestos como pésimo ejemplo de producción normativa. Al respecto, pueden verse: Abad Pérez, J.J., "Antecedentes y documentación necesarias para pronunciarse sobre los proyectos de ley de presupuestos", *La calidad de las leyes*, Vitoria, 1989; Abajo Quintana, J.J., "Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley: antecedentes y finalidad", *La técnica legislativa a debate*, Madrid, 1994, p. 139; Jiménez Aparicio, E., "Actualización de textos", *La calidad de las leyes*, Vitoria, 1989; López-Medel Bascónes, J., "La elaboración técnica de los proyectos de ley", *La técnica legislativa a debate*, Madrid, 1994, pp. 185-194; Santaolalla López, F., "Nota acerca de las directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley", *RCG*, núm. 26, 1992; Sánchez Morón, M., "Contenido de las normas, principio de homogeneidad, estructura formal", *La calidad de las leyes*, Vitoria, 1989; Sáinz Moreno, F., voz "Técnica normativa", *Enciclopedia Jurídica Básica*, Madrid, 1985, p. 6487; o del mismo autor, "Técnica normativa: visión unitaria de una materia plural", *La técnica legislativa a debate*, Madrid, 1994, p. 44.

Como sabemos, en la línea de preservar y garantizar la seguridad jurídica y la técnica legislativa y un buen ordenado sistema de fuentes, se ha sugerido que estas prácticas normativas debieran ser evitadas, constituyendo el objetivo de iniciativas legislativas autónomas, diferentes de la

Ahora, en los Capítulos Quinto y Sexto, analizamos el siguiente problema: si la práctica legislativa consistente en la inclusión en leyes presupuestarias de materias sin incidencia directa en la disciplina presupuestaria o tradicionalmente codificadas vulnera la seguridad jurídica proclamada por el artículo 9.3 CE; o, lejos de resultar de ella una inconstitucionalidad formal, constituye esa *praxis* legislativa un problema de deficiente o mala técnica legislativa, pero amparada constitucionalmente por la libertad de configuración normativa del legislador presupuestario.

En relación a esa polémica, en uno de los extremos, es bien conocida la postura del Tribunal Constitucional, que buena parte de la doctrina ha aplaudido. En efecto, junto a los criterios ya analizados de la función constitucional y la especialidad procedimental, el Tribunal ha utilizado la seguridad jurídica para fundamentar su doctrina acerca de los límites materiales al contenido de las leyes de presupuestos. En este sentido, ha entendido que la regulación de materias situadas fuera del contenido mínimo y eventual está constitucionalmente vedada a la ley de presupuestos. Recuérdese, esos límites materiales derivan de la seguridad jurídica (artículo 9.3 CE), o sea, la certeza del Derecho que exige que una ley de contenido constitucionalmente definido, como es la de Presupuestos del Estado, no contenga más disposiciones que las que corresponden a su función constitucional<sup>2</sup>. Una de las manifestaciones de esa limitación, por la incertidumbre que acarrea, es la prohibición de incorporar a través de este tipo legal normas típicas del Derecho codificado<sup>3</sup>. De ahí concluye el Tribunal que el desbordamiento material de las leyes de presupuestos puede ser contrario a la Constitución por atentar contra el principio de seguridad jurídica, debido a la incertidumbre que tal regulación ocasiona

---

presupuestaria. Esas sugerencias pueden consultarse en los Dictámenes del Consejo de Estado y de algunos Órganos consultivos autonómicos que hemos anotado en el apartado IV.4.B del Capítulo Primero.

<sup>2</sup> SSTC 65, FJ. 3; 76/1992, FJ. 4a); 116/1994, FJ. 8; 178/1994, FJ. 5; 195/1994, FF.JJ. 2 y 3; 16/1996, FJ. 6; 61/1997, FJ. 2; 174/1998, FJ. 6; 203/1998, FJ. 4; 130/1999, FJ. 4; 131/1999, FJ. 2; 234/1999, FJ. 4; 32/2000, FJ. 5.

<sup>3</sup> SSTC 76/1992, FJ. 4b); 195/1994, FJ. 2, *in fine*; 16/1996, FJ. 6; 61/1997, FJ. 2; STC 234/1999, FJ. 4.

(artículo 9.3)<sup>4</sup>.

Con independencia de que se defienda que la seguridad jurídica es el elemento esencial o fundamento último y principal de la doctrina del Tribunal, o de que se trate de un elemento más, de carácter subsidiario, que es utilizado como refuerzo de los principios funcional y procedimental, está claro que el principio de seguridad jurídica se invoca por el Tribunal de forma rotunda e inequívoca para justificar la limitación material del contenido de las leyes presupuestarias estatales<sup>5</sup>.

En el otro extremo de la polémica, se considera aquella práctica legislativa en sí misma respetuosa con el texto constitucional (en concreto, amparada por la libertad de configuración normativa del legislador), si bien como un mal ejemplo de técnica de producción normativa<sup>6</sup>. Desde esta perspectiva, la solución a ese problema, denunciado por todos, se hallaría no en la declaración de inconstitucionalidad sino en todos aquellos remedios y medidas tendentes a conseguir una mejora de la calidad de las leyes (esto es, en la buena forma de hacer las leyes, decididamente a través de la aplicación de reglas o directrices de técnica legislativa).

En Derecho comparado, por ejemplo, en Derecho alemán un importante sector de la doctrina de este país ha visto en la "*Bepackungsverbot*", en la prohibición de sobrecarga material del artículo 110.4 GG, un instrumento puesto al servicio de la seguridad jurídica y la técnica legislativa. Así, esa prohibición material garantiza una depurada técnica jurídica en la construcción de las leyes de presupuestos, y, por tanto, una mayor dosis de homogeneidad material y de seguridad jurídica. Desde esta perspectiva, la prohibición evita la transformación de la ley de presupuestos en una ley *ómnibus*, y los consiguientes

---

<sup>4</sup> De esa posibilidad se habla en las SSTC 65, 66 y 67/1990, FJ. 3; 76/1992, FJ. 4a) y b); 178/1994, FJ. 5; 195/1994, FF.JJ. 2 y 3; 16/1996, FJ. 6; 61/1997, FJ. 2; 174/1998, FJ. 6; 130/1999, FJ. 4; 131/1999, FJ. 2; 234/1999, FJ. 4; 32/2000, FJ. 5.

<sup>5</sup> No nos cabe duda de que la seguridad jurídica presenta un grado de conexión muy fuerte con los principios de la función constitucional y la especialidad procedimental invocados por el Tribunal. Sobre la relación entre esos principios que fundamentan la referida jurisprudencia constitucional nos remitimos al apartado II del Capítulo Séptimo.

<sup>6</sup> A juicio de los magistrados discrepantes con la doctrina del Tribunal, a falta de una previsión constitucional expresa que acantone el contenido de la ley de presupuestos a lo estricta y directamente relacionado con lo presupuestario, "no cabrá considerar que una norma legislativa resulta viciada de inconstitucionalidad en virtud del tipo de materias sobre las que verse, por más que puede sujetarse a críticas desde la perspectiva de su adecuación técnica, o de su acomodación a las categorías doctrinales predominantes". En este sentido, los votos particulares emitidos por L. López Guerra (SSTC 76/1992, 178/1994 y 195/1994) y P. Cruz Villalón (que se adhiere a los dos últimos precitados, y los vertidos en las SSTC 174/1998 y 32/2000).

males que esta forma de legislar comporta (en esencia, la degradación e inestabilidad legislativas)<sup>7</sup>. Pese a la falta de reconocimiento constitucional expreso de la seguridad jurídica (*certezza del diritto*), parecidas argumentaciones ha vertido la doctrina italiana en relación al artículo 81 Cost. para justificar tradicionalmente la reducción de la *legge di bilancio* a la materia estrictamente presupuestaria.

Sin embargo, dada la rotundidad con que se expresan los artículos 110.4 GG y 81,3 Cost., debemos apuntar varias cautelas que distancian o separan esos Ordenamientos del español: a) en las experiencias alemana e italiana, el ensanchamiento material y la desnaturalización de la ley de presupuestos atentaría de forma directa contra la letra de esos preceptos constitucionales, de forma que, a diferencia de la experiencia de la jurisprudencia constitucional española, no es preciso acudir a otros preceptos constitucionales, como el referido a la seguridad jurídica, para fundamentar una doctrina configuradora de un contenido constitucionalmente definido de estas normas; b) la doctrina de esos dos países ha podido traer a colación el principio de seguridad jurídica para explicar en términos de técnica legislativa y en aras de una mayor claridad normativa la virtualidad de esa prohibición material, pero difícilmente para convertirlo en fundamento de una eventual declaración de inconstitucionalidad de aquellos preceptos ubicados en leyes presupuestarias sin incidencia en la materia presupuestaria.

Diferente es el caso francés. La prohibición constitucional de los "*cavaliers budgétaires*" se encuentra amparada expresamente en el artículo 1 de la Ordenanza orgánica de 1959. Buena parte de la doctrina francesa fundamenta esa prohibición en el principio de unidad presupuestaria, recogido también en aquella Ordenanza orgánica, a través del cual debe exigirse una homogeneidad material de la *loi de finance*. Por tanto, en el

---

<sup>7</sup> En la actualidad, la doctrina alemana ve en la seguridad jurídica el principal fundamento constitucional de la "*Bepackungsverbot*". Las expresiones que han utilizado algunos autores alemanes para calificar el ámbito material de la ley de presupuestos son bastante significativas; de "limpieza" de esta ley habla Heun, W., *Staatshaushalt und Staatsleitung*, Baden-Baden, 1989, p. 267; o a la necesidad de que la ley de presupuestos deba mantenerse "pura" se refiere Stern, K., *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, vol. II, München, 1980, p. 1252 (ambos citados por García Frías, A., "Límites materiales y temporales a la ley de presupuestos en el Derecho alemán", *cit.*, p. 32). Consúltese también Stern, K., *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, vol. II, 1980, 50, 111.12, p. 1253; o Bocanegra Sierra, R., "Observaciones sobre el régimen jurídico de la empresa nacional Santa Bárbara y la posible inconstitucionalidad de las leyes de acompañamiento de los Presupuestos", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 15, 1999, p. 331.

Ordenamiento francés, desde el bloque de constitucionalidad, se exige expresamente de la *loi de finance* un contenido material homogéneo relegado a lo estrictamente financiero, a diferencia de lo que sucede en el Ordenamiento español.

Para afrontar el problema apuntado, con carácter previo entendemos necesario dedicar todo el presente Capítulo Quinto al análisis de este principio nuclear del Estado de Derecho. Este tratamiento particular lo justificamos en dos datos. Por un lado, consideramos que en principio la protección constitucional de la seguridad jurídica se configuraría como el fundamento más fuerte de cara a limitar o restringir el contenido material de las leyes de presupuestos<sup>8</sup>. Por otro lado, en nuestra posición el ensanchamiento material de estas leyes constituye en sí mismo un problema técnico (de técnica legislativa), que no constitucional. Por ello, el complejo "seguridad jurídica-técnica legislativa-codificación normativa" debe merecer un análisis autónomo y extenso. De forma interesada, en concreto estudiamos los siguientes puntos: en primer lugar, la configuración constitucional del principio y algunas amenazas contra el mismo en el marco del sistema de fuentes caracterizado en la actualidad por la degradación, la inestabilidad y la proliferación normativas; en segundo lugar, su conexión con la técnica legislativa, con especial incidencia en la homogeneidad material y estructura formal de las leyes; y, por último, íntimamente relacionado con el anterior aspecto, la codificación de las normas.

En el Capítulo Sexto analizaremos la repercusión de la seguridad jurídica en la limitación del contenido material de las leyes de presupuestos. Ello nos obligará al examen de los problemas de técnica legislativa que presentan estas leyes, así como a la exposición, valoración y crítica de tal principio en tanto que elemento que integra y fundamenta la mencionada doctrina constitucional.

## II. La seguridad jurídica.

---

<sup>8</sup> Incluso, nos atrevemos a afirmar que es de sentido común que la seguridad jurídica se configure como el elemento más fuerte en orden a poner coto al desbordamiento material y desnaturalización de las leyes de presupuestos.

## 1. Panorama doctrinal acerca del principio. Sus manifestaciones. La jurisprudencia constitucional.

### A) Introducción. Breve panorama doctrinal (naturaleza jurídica, concepto y manifestaciones).

La seguridad jurídica responde a la aspiración del ser humano de estar regido por un Derecho que le proporcione certidumbre, confianza, estabilidad. De ahí el carácter fundamental e irrenunciable de este principio, que debe salvaguardarse a toda costa, frente y pese a las serias amenazas de que está siendo objeto en nuestro Ordenamiento jurídico y en la práctica totalidad de Estados de nuestro entorno<sup>9</sup>.

La seguridad jurídica ha asumido históricamente perfiles conceptuales diversos, según las distintas fases que ha experimentado la forma de Estado<sup>10</sup>. En la actualidad, todavía el contenido de las frecuentes invocaciones y apelaciones a la seguridad jurídica por la doctrina (y por el legislador y demás intérpretes y aplicadores del Derecho) muestran desacuerdos en cuanto a su naturaleza jurídica, y revelan la espesura del

---

<sup>9</sup> Pese a la importancia que reviste este valor esencial del ordenamiento jurídico, no son muchos los autores que en España han dedicado sus esfuerzos al análisis del mismo. Esos estudios se acometen desde disciplinas varias, especialmente desde la Filosofía del Derecho. Sin pretensión de exhaustividad, algunos trabajos reseñamos: Altaliba, G., "Seguridad jurídica", *REDF*, núm. 59, 1988; Calero Gallego, J., "La seguridad jurídica y la técnica jurídica en materia tributaria", *Sistema tributario y Constitución*, Santander, 1993; Domínguez Luis, J.A., "Notas en torno a las ideas de seguridad jurídica, justicia y bien común", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 80, curso académico 1991-1992; García Novoa, *El principio de seguridad jurídica en materia tributaria*, Barcelona, 2000; Guasp, J., *Derecho*, Madrid, 1971; Hierro Sánchez-Pescador, L., "Seguridad jurídica y actualidad administrativa", *Documentación Administrativa*, núm. 218 y 219, 1989; Legaz y Lacambra, L., *Filosofía del Derecho*, Barcelona, 1963; Martínez Roldán, L., "La seguridad jurídica: realidad o ilusión", *Jornadas de Estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución Española*, Madrid, 1985; Mezquita del Cacho, J.L., *Seguridad jurídica y sistema cautelar* (2 vol.), Barcelona, 1989; Peces Barba, G., "La Seguridad Jurídica desde la Filosofía del Derecho", *Anuario de Derechos Humanos*, núm. 6, 1990; por todos, Pérez Luño, A.E., *La seguridad jurídica*, Barcelona, 1991; del mismo autor, "La seguridad jurídica como función jurídica", *Funciones y fines del Derecho, Estudios en honor del profesor Mariano Hurtado Bautista*, Murcia, 1992; Sáinz Moreno, F., Voz "Seguridad jurídica", *Enciclopedia Jurídica Básica*, Madrid, 1995; Serrano de Triana, A., "La función de la seguridad jurídica en la doctrina del Tribunal Constitucional", *Libro Homenaje a J.L. Villar Palasí*, Madrid, 1989.

Frente a la actual amenaza de la seguridad jurídica, consecuencia de la proliferación, inestabilidad y degradación de las normas, la doctrina está reaccionando; desde esta perspectiva, puede consultarse: AA.VV., *Seguridad jurídica y codificación*, Madrid, 1999; Cubero Truyo, A.M., *La simplificación del ordenamiento tributario (desde la perspectiva constitucional)*, Madrid, 1997; García de Enterría, E., Menéndez Menéndez, A., *El Derecho, la Ley y el Juez. Dos estudios*, Madrid, 1991; García de Enterría, E., *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Madrid, 1999; Palma Fernández, J.L., *La seguridad jurídica ante la abundancia de normas*, Madrid, 1997.

En el ámbito de la doctrina extranjera (en especial, la alemana y la italiana) sobre la seguridad jurídica, son clásicas las siguientes referencias. En Alemania, Isensee, J., *Das Grundrecht auf Sicherheit*, Berlín-Nueva York, 1983 (defiende la tesis de un derecho fundamental a la seguridad jurídica); además, se denuncian las amenazas a la seguridad jurídica provenientes de la proliferación de normas (Denninger, E., "Der Präventions-Staat", *Kritische Justiz*, núm. 1, 1988, que habla de la "decadencia de la seguridad jurídica", "Verfall der Rechtssicherheit", p. 3); y de la aplicación judicial del Derecho (Haverkate, G., *Gewissheitsverluste im juristischen Denken*, Berlín, 1977, que formula su conocida tesis de la "pérdida de certeza en el pensamiento jurídico", la "Gewissheitsverluste im juristischen Denken"). Y en Italia: Corsale, M., *Certeza del diritto e crisis di legittimità*, Milano, 2ª ed., 1979; López de Oñate, F., *La certeza del diritto*, Milano, 1968 (con aportaciones de Astuti, G., Calamandrei, P., Capograssi, G., Carnelutti, F., Corsale, M. y Fedele, P.); esas amenazas a la seguridad jurídica pueden verse en Bobbio, N., "La certeza del diritto è un mito?", *Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto*, 1951, pp. 146 y ss; y AA.VV., *La certeza del diritto. Un valore da ritrovare*, Milano, 1993.

<sup>10</sup> Un análisis de la evolución histórica del principio puede verse en Pérez Luño, A.E., *La seguridad jurídica*, Barcelona, 1991, pp. 13-20; Peces Barba, G., "La seguridad jurídica desde la Filosofía del Derecho", *Anuario de Derechos Humanos*, núm. 6, 1990; o Corsale, M., *Certeza del diritto e crisis di legittimità*, Milano, 2ª ed., 1979 (capítulos III a V, pp. 127 y ss).

concepto y la variedad de sus manifestaciones o requisitos.

En cuanto a su naturaleza jurídica, pese a la formulación de posturas detractoras o en detrimento de la seguridad jurídica<sup>11</sup>, en los últimos años se viene afianzando aquella posición que realza la importancia del principio. Así, sobre la base de los nuevos y esenciales perfiles que adquiere, se acentúa la dimensión axiológica de la seguridad jurídica<sup>12</sup>. Esa nueva concepción de la seguridad jurídica está en la raíz misma de la forma de Estado en que se vertebran las modernas sociedades democráticas. De ahí su íntima relación, de conjugación, que no de contraposición o tensión, con los demás valores esenciales y superiores del Ordenamiento jurídico, especialmente la justicia<sup>13</sup> y la libertad<sup>14</sup>.

La complejidad de la naturaleza jurídica del principio repercute en la variedad de concepciones doctrinales sobre su alcance, concepto y elementos que lo integran. Determinadas exigencias, fines y valores, ya tradicionales, como certeza, claridad, cognoscibilidad, comprensión, compromisos asumidos, confianza, conocimiento, continuidad, estabilidad, justicia, legalidad, libertad, orden, paz social, permanencia, precisión, previsibilidad, proyecto vital, publicidad, unidad... se

---

<sup>11</sup> Algunas posiciones detractoras del principio se encuentran en aquellos planteamientos que reivindican con firmeza la función de creación de Derecho por los jueces. Evidentemente, no es éste el lugar para que exponamos y critiquemos con exhaustividad esas tesis. Pero sí para: a) que recordemos brevemente la depreciación y detrimento que sufre la certeza del Derecho, por ejemplo, con planteamientos tales como los derivados de: el aforismo anglosajón "*The judge makes law*", que encuentra su máximo esplendor con el juez Coke; la Escuela de Derecho libre, con su conocida formulación de que la sentencia judicial goza de un valor que se sitúa por encima de la ley; e incluso, desde los años setentas, la teoría del uso alternativo del Derecho, que atribuye al juez, ante la inoperancia del legislador, una función de realización de los valores esenciales del Ordenamiento jurídico, en el marco de una auténtica revolución social acometida a través de la práctica judicial; y b) que afirmemos que algunos de esos planteamientos chocan frontalmente con el papel que los textos constitucionales otorgan a los miembros integrantes del Poder Judicial; en efecto, los jueces se encuentran sujetos a la Constitución y a las leyes, y muy especialmente a los valores democráticos y esenciales que informan el Ordenamiento jurídico, entre ellos el referido a la seguridad jurídica. Una feroz crítica de esos planteamientos, desde la perspectiva de la seguridad jurídica, puede verse en Pérez Luño, A.E., *La seguridad jurídica*, Barcelona, 1991, pp. 43-45; del mismo autor, *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Madrid, 3ª ed., 1990 (especialmente, pp. 265 y ss).

Otros autores identifican desde planteamientos positivistas y sociológicos la seguridad jurídica con la legalidad positiva y las estructuras socio-jurídicas, respectivamente, descartando su naturaleza de valor del Ordenamiento jurídico.

<sup>12</sup> De sugerente calificamos la posición de Pérez Luño, A.E. (*La seguridad jurídica*, Barcelona, 1991, p. 20), acerca de la concepción de la seguridad jurídica como presupuesto y función del Derecho: "En el Estado de Derecho la seguridad jurídica asume unos perfiles definidos como: *presupuesto* del Derecho, pero no de cualquier forma de legalidad positiva, sino de aquella que dimana de los derechos fundamentales, es decir, los que fundamentan el entero orden constitucional; y *función* del Derecho que <asegura> la realización de las libertades. Con ello, la seguridad jurídica no sólo se inmuniza frente al riesgo de su manipulación, sino que se convierte en un valor jurídico ineludible para el logro de los restantes valores constitucionales".

<sup>13</sup> Una buena exposición acerca de las relaciones entre la seguridad jurídica y la justicia (así como de la proyección de esas relaciones en manifestaciones concretas de la seguridad, como la ignorancia del derecho, la cosa juzgada, el recurso de revisión, la retroactividad, los derechos adquiridos y la aplicación judicial del Derecho), puede verse en Pérez Luño, A.E., *La seguridad jurídica*, Barcelona, 1991, (pp. 52-57 y, especialmente, el capítulo III relativo a "Las tensiones axiológicas de la seguridad", pp. 68-118).

<sup>14</sup> Esa conexión ha sido puesta de manifiesto por la doctrina. Hay quienes conciben la seguridad jurídica como presupuesto y condición necesaria de un sistema de derechos y libertades; o incluso no ha faltado una concepción que reclama un derecho fundamental a la seguridad (Isensee, J., *Das Grundrecht auf Sicherheit*, Berlín-Nueva York, 1983). Pérez Luño, A.E. (*La seguridad jurídica*, Barcelona, 1991, pp. 50-51) expresa con suma claridad las relaciones que median entre la seguridad y la libertad en el marco del Estado de Derecho.

entremezclan y complementan en las heterogéneas aproximaciones conceptuales a la seguridad jurídica. De ahí también las múltiples manifestaciones y conexiones que la doctrina ha visto en el principio<sup>15</sup>. A todo ello, debemos añadir la confusión de que, por lo general en España, son objeto la seguridad jurídica y la certeza del Derecho<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Las propuestas teóricas acerca del concepto y exigencias de la seguridad jurídica son muchas. Por su significación, anotamos algunas concepciones formuladas recientemente en la doctrina española (apuntamos un total de cinco).

Primera. Magariños Blanco, V. manifiesta: "Si el fin de la seguridad es garantizar un marco jurídico a partir del cual el hombre pueda realizar en sociedad su proyecto vital, el criterio determinante será la certeza que proporcione. Para que aquel proyecto pueda desarrollarse, el hombre necesita saber a qué atenerse, y confiar en que el esquema jurídico del que parte ha sido elaborado con método objetivo y que no le será alterado de modo que frustre toda la actividad e ilusión puesta en el mismo. Por tanto, el fin de la seguridad es proporcionar certeza en una cuádruple dimensión: 1) Que las normas jurídicas no serán arbitrarias (Principio de legalidad), ni afectarán a situaciones nacidas con anterioridad (Principio de irretroactividad). 2) Sobre la existencia de las normas y su verdadero significado (Publicidad, claridad y coherencia normativa). 3) Que las leyes serán duraderas (Estabilidad). 4) Certeza de que se cumplirán (Control de legalidad). Estas exigencias de la seguridad constiuyen, junto con las garantías de la libertad, la médula del Estado de Derecho" (*La seguridad jurídica y el Estado de Derecho en España*, Sevilla, 2ª ed., 1993, pp. 15-16; en general, pp. 16-50; y en relación al caso español, pp. 51-97).

Segunda. Sáinz Moreno, F., tras definir seguridad jurídica como "la cualidad del ordenamiento que produce certeza y confianza en el ciudadano sobre lo que es derecho en cada momento y sobre lo que previsiblemente lo será en el futuro", distingue dos acepciones de la misma: "Una, estrictamente formal que sólo exige claridad y precisión de las normas y del ordenamiento jurídico en su conjunto" y "otra que, además de esa exigencia, añade la del valor material de la confianza, la estabilidad y, en definitiva, la paz social" (siendo esta segunda concepción la que "que cuenta con mayor tradición en nuestra doctrina"). Además, enumera las exigencias que la seguridad jurídica impone al ejercicio del poder público, así como los derechos de la persona fundados en tal principio (en la voz "Seguridad jurídica", *Enciclopedia Jurídica Básica*, Madrid, 1995, pp. 6108-6118). En cuanto a los requisitos de la seguridad jurídica: los centra por un lado en las exigencias del principio respecto del Ordenamiento jurídico, que denomina de unidad estructural y de continuidad en el tiempo; y por otro lado, de las normas que lo integran, esto es calidad, publicidad y viabilidad (pp. 6485-6489).

Tercera. Garrido Falla, F., en su comentario al artículo 9.3 de la Constitución (*Comentarios a la Constitución*, 2ª ed., Madrid, 1985), manifiesta que la seguridad jurídica "responde al sentimiento individual que exige conocer de antemano cuáles son las consecuencias jurídicas de los propios actos; quien se compromete a algo o inicia una actuación de cualquier tipo ha de encontrar una respuesta jurídica cierta en el Ordenamiento jurídico vigente en relación con las responsabilidades que contrae" (p. 169). "Se trata de un principio genérico que se diluye casi exclusivamente en el resto de principios enumerados en este número del artículo 9.º de la Constitución. De modo que la seguridad jurídica consiste en: a) La certeza del Derecho, que intrínsecamente debe ser claro y preciso, y, formalmente, *publicado*. b) La regla de *irretroactividad*, salvo norma expresa en contrario... c) La *jerarquía normativa* que impide una alteración arbitraria que vincula especialmente la actuación administrativa; pero también la actuación de los jueces, sometidos al imperio de la ley (art. 117.1)" (pp. 169-170).

Cuarta. De Palma Fernández, J.L. (*La seguridad jurídica ante la abundancia de normas*, Madrid, 1997, pp. 38 y 44-54), después de advertir acerca de la indeterminación del concepto de seguridad jurídica, considera que este principio "se manifiesta en la exigencia de conocer cuáles han de ser las consecuencias jurídicas de una determinada actuación" (p. 38); a lo que añade: "La conexión de la seguridad jurídica con los demás principios generales del ordenamiento es la auténtica forma de garantizar su respeto y observancia. La indeterminación del concepto en sí mismo considerado quiebra en favor de la mayor concreción de los aspectos especializados sobre los que se vuelca" (p. 38). Como características de la seguridad jurídica frente a la norma menciona: a) certeza de la norma vigente; b) claridad del texto de la norma; c) capacidad reguladora autosuficiente en su ámbito; d) ausencia de motivaciones pedagógicas; e) consecuencia de un depurado proceso de elaboración.

Quinta. Por último, de los muchos esquemas conceptuales propuestos, por su claridad, coherencia, rigor teórico y por su virtualidad para explicar el principio en nuestro sistema constitucional, traemos también aquí el formulado por Pérez Luño, A.E. (*La seguridad jurídica*, Barcelona, 1991). Tras defender una dimensión axiológica del principio, como presupuesto y función del Derecho (p. 20), enumera como manifestaciones de la seguridad jurídica en sentido estricto las exigencias objetivas de corrección estructural y funcional del ordenamiento jurídico (pp. 22-27). Las primeras hacen referencia a las diversas garantías de disposición y formulación regular y adecuada de las normas e instituciones integradoras de un sistema jurídico; éstas son: la publicidad (*lege promulgata*); la claridad y precisión (*lege manifesta*); la plenitud (*lege plena*); la reserva de ley, en cuanto norma general y abstracta, de la definición de los aspectos básicos del *status* jurídico de los ciudadanos, que tiene su complemento en el principio de jerarquía normativa (*lege stricta*); la previsibilidad de los efectos jurídicos de los comportamientos, que se traduce en la exigencia de irretroactividad de las normas (*lege previa*); la estabilidad del Derecho, la confianza de los ciudadanos en el contenido del Derecho, o la tendencia de las normas jurídicas hacia la permanencia, que se conecta con el principio de irretroactividad, y que cristaliza en la cosa juzgada y los derechos adquiridos (*lege perpetua*). Por otro lado, lo que denomina corrección funcional, que comporta el cumplimiento del Derecho por todos sus destinatarios y la regularidad de actuación de los órganos encargados de su aplicación; su garantía principal viene constituida por el principio de legalidad, que a su vez enlaza con la prohibición de la arbitrariedad, la *ignorantia iuris* y el principio de la eficacia del Derecho.

<sup>16</sup> Salvo contadas excepciones, en España los autores no suelen distinguir entre seguridad jurídica y certeza del Derecho. Sí lo hace Pérez Luño (*La seguridad jurídica*, cit., pp. 21, 22, 37 en n. 32, y 106-107). Sobre la base de proyectar al ámbito jurídico la distinción semántica de los términos "seguridad" (que evoca la idea objetiva de una calidad, situación o estado de carencia de riesgo) y "certeza" (con la que suele aludirse a una forma subjetiva de conocimiento) distingue dos acepciones básicas del principio, la seguridad jurídica *stricto sensu* y la certeza del Derecho. La primera, se entiende como una exigencia objetiva de corrección estructural y funcional del Derecho. La segunda, se presenta en su dimensión o faceta subjetiva, esto es, como proyección de la seguridad objetiva en las situaciones personales; de esta forma, el destinatario del Derecho sabe a qué atenerse y se genera un clima cívico de confianza en el Derecho, fundada en pautas razonables de previsibilidad. También Cubero Truyo, A.M. (*La simplificación del ordenamiento tributario (desde la perspectiva constitucional)*, cit., p. 44) al manifestar que "Certeza del Derecho y seguridad jurídica vienen a ser dos caras de la misma moneda... La esencia de la certeza del derecho se resume en la clásica invocación del < saber a qué atenerse >". Asimismo, la doctrina de otros países suele distinguir una dimensión objetiva y subjetiva de la seguridad. Ahora bien, en algunos países bajo una misma expresión; por ejemplo, en Italia la "certezza del diritto", o en Alemania la "Rechtssicherheit". En el *Common Law* por lo general se distingue entre "legal security" y "certainty of law".

## B) Un enfoque del principio.

En un intento de exponer los problemas que plantean el concepto, manifestaciones y conexiones de la seguridad jurídica, presentamos una propuesta, que naturalmente tiene en cuenta diversos planteamientos teóricos que sobre el principio han sido objeto de formulación.

De conformidad con la esencia y naturaleza jurídica del principio, debemos reconocer en el mismo una faceta objetiva y otra subjetiva. La primera, que calificamos como seguridad objetiva (o, si se quiere, seguridad jurídica en sentido estricto), queda integrada por las garantías que inciden en los tres elementos que están en la esencia del principio: cognoscibilidad, previsibilidad y confianza. La segunda, que denominamos seguridad subjetiva o certeza del Derecho, resulta de la proyección de aquellas garantías sobre los destinatarios del Derecho (ciudadanos y poderes públicos). Esa distinción no es caprichosa. Es operativa para el control de la norma jurídica que crea inseguridad. Así, la vulneración de la seguridad jurídica se efectúa sólo cuando la norma produce en sus destinatarios una determinada incertidumbre. Dicho en otras palabras, la declaración de contravención de la seguridad jurídica no debe resultar de un control abstracto de la norma en sí misma considerada, sino de la falta de certeza que pueda generar en sus destinatarios. Esto es, que para éstos pueda tratarse de una norma de difícil o imposible conocimiento y comprensión, de efectos jurídicos imprevisibles o de difícil previsión, o generadora, con determinados condicionamientos, de desconfianza. Si se nos permite, con términos más claros: la norma insegura sólo es contraria a la seguridad jurídica proclamada constitucionalmente si genera una determinada incertidumbre en sus destinatarios. Por ello, desde nuestra visión, debe admitirse que una norma jurídica puede afectar a la seguridad jurídica, pero no contrariarla si no causa aquella incertidumbre a quienes va destinada. De ahí, la necesidad de que el control de la norma insegura constituya siempre un examen

casuístico. El problema, naturalmente, se plantea a la hora de determinar cuál ha de ser el grado de incertidumbre para que la norma pueda ser contraria a la seguridad jurídica.

El entendimiento de que la seguridad jurídica, en su raíz o esencia, garantiza a los destinatarios del Derecho su conocimiento y comprensión (o cognoscibilidad), la previsibilidad de sus efectos y la confianza en el mismo, nos permite censar las manifestaciones o exigencias esenciales de la seguridad jurídica. Pero también las conexiones de la misma con otros principios y garantías, a los que tradicionalmente se ha vinculado, que gozan de un valor autónomo y propio. Por ello, a los efectos de claridad expositiva, optamos por distinguir entre "manifestaciones" y "conexiones" de la seguridad jurídica.

En primer lugar, por lo que toca a las garantías relativas al conocimiento y comprensión de las normas jurídicas por sus destinatarios, la seguridad jurídica exige como manifestaciones de la misma la publicidad formal y adecuada de las normas<sup>17</sup>, así como la claridad y precisión de las mismas<sup>18</sup>. En este ámbito, la seguridad jurídica conecta con la unidad y consistencia del Ordenamiento jurídico, a través de un sistema ordenado de fuentes del Derecho que contempla determinados principios y técnicas, especialmente la jerarquía normativa y la reserva de ley<sup>19</sup>.

En segundo lugar, es manifestación de la seguridad jurídica la garantía de previsibilidad de los efectos derivados de la aplicación de las normas jurídicas y de los comportamientos propios o de terceros. Esa manifestación conecta con el principio de irretroactividad de las normas<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> La conexión con la seguridad jurídica es clara: a través de la publicidad, adecuada y formal, de las normas se posibilita que sus destinatarios tengan acceso a las mismas y, por tanto, a su conocimiento.

<sup>18</sup> Las normas jurídicas deben huir de la oscuridad y la imprecisión. Por ello, han de redactarse de forma inteligible y precisando con rigor los supuestos de hecho a que se refieren y las consecuencias jurídicas que se desprenden de las mismas. La seguridad jurídica conecta aquí con la técnica legislativa, de manera que la adecuada calidad normativa exige claridad tanto del lenguaje (adecuado uso del mismo) como de la norma en sí misma (de su rango, ámbito material y vigencia).

<sup>19</sup> El Ordenamiento jurídico ha de ofrecer una solución desde el propio Derecho a todas las situaciones de trascendencia jurídica que plantean la convivencia en Sociedad. La plenitud del Derecho enlaza aquí con la paz social; cada ciudadano desarrolla su proyecto vital en el marco de un Ordenamiento capaz de otorgar solución jurídica a todos los problemas jurídicos que conlleva la vida en Sociedad. Para la consecución de esa unidad y consistencia, el Ordenamiento se dota de un sistema de fuentes, a la vez que prevé técnicas de integración de las normas jurídicas. La ordenación del sistema normativo debe observar: una prelación entre las fuentes (jerarquía normativa) y la reserva de ley del Parlamento para la regulación de determinadas materias, especialmente por su trascendencia, los derechos y libertades.

<sup>20</sup> La seguridad jurídica alberga el "saber a qué atenerse", la necesidad de que el destinatario del Derecho ajuste su conducta a lo que sea razonablemente previsible. También aquí la seguridad jurídica conecta con la técnica legislativa, en el sentido de que ésta demanda la calidad normativa (sobre todo, en la fijación de la vigencia). Por ello, la norma sólo puede afectar a situaciones o comportamientos nacidos con anterioridad a su publicación si tal retroactividad es razonablemente previsible. De ahí el engarce entre la seguridad jurídica y la retroactividad de las normas jurídicas.

En tercer lugar, la confianza que el Derecho debe generar en sus destinatarios se manifiesta a través de ciertas exigencias, como la estabilidad, la permanencia y la continuidad del Ordenamiento jurídico. Aquí, la seguridad jurídica conecta con determinados institutos y principios, como la unidad y continuidad de la jurisprudencia, la cosa juzgada, la irretroactividad de las normas, los derechos adquiridos o la "confianza legítima"<sup>21</sup>.

Ahora bien, esas tres manifestaciones de la seguridad jurídica, en su conjunto, conectan con la necesidad de que el Derecho se cumpla y sea eficaz. La garantía de cumplimiento del Derecho por sus destinatarios se consigue a través de la sujeción de los ciudadanos y poderes públicos al Ordenamiento jurídico, lo que se conoce comúnmente como principio de legalidad; además, conecta aquí la seguridad jurídica con otros principios o institutos, especialmente: la prohibición de arbitrariedad, la responsabilidad de los poderes públicos, la *ignorantia iuris*, la eficacia del Derecho y la obediencia al mismo<sup>22</sup>.

### C) El tratamiento constitucional.

En la Constitución española de 1978 la seguridad viene reconocida de forma expresa (preámbulo, artículo 9.3 y otros preceptos)<sup>23</sup>. De forma pacífica, la doctrina sostiene que este

---

<sup>21</sup> La confianza de los ciudadanos y los poderes públicos en el Derecho, en cuanto garante de la paz social, puede conseguirse a través de normas que gocen de estabilidad, permanencia y continuidad. De esta forma, la seguridad jurídica protege la confianza de los ciudadanos en que el Derecho sólo debe alterarse por razones previsibles y justificadas. La seguridad jurídica conecta nuevamente con la técnica legislativa, especialmente con la codificación, máximo exponente de estabilidad del Derecho. Desde esta dimensión, como hemos indicado en el texto, la seguridad jurídica también guarda conexión con algunos principios e institutos, como la unidad y continuidad de la jurisprudencia, la cosa juzgada, la irretroactividad de las normas y los derechos adquiridos.

<sup>22</sup> La seguridad jurídica exige que los destinatarios de las normas puedan conocer a través de la publicación oficial un Derecho claro y preciso, prever sus consecuencias y confiar en él. Pero también demanda que el Derecho se cumpla y sea eficaz. En este sentido, el cumplimiento del Derecho se garantiza a través de la sujeción al mismo de todos sus destinatarios, esto es el principio de legalidad. Este principio enlaza con otras exigencias, como la reserva de ley, la prohibición de que los poderes públicos actúen de forma arbitraria (interdicción de arbitrariedad) y el cumplimiento de las normas por todos los obligados, sin que puedan escudarse en caso contrario en la ignorancia del Derecho. Por último, la seguridad jurídica conecta con la eficacia del Derecho y la obediencia al mismo.

<sup>23</sup> Se refiere a la seguridad jurídica, pero también a la seguridad "personal" y de otro tipo. En efecto, en el preámbulo queda manifestó el deseo de la Nación española de "establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran". Sin reconocimiento expreso como valor superior del Ordenamiento jurídico (artículo 1.1 CE), se recoge en su acepción de principio informador del Derecho en el artículo 9.3, junto a otros principios ("La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos"). También hay referencia expresa en otros preceptos constitucionales, por ejemplo, en el ámbito de los derechos y deberes fundamentales (artículos 17.1 y 51.1 CE). Puede verse el largo listado de manifestaciones y concreciones de la seguridad jurídica en el texto constitucional que observan Magariños Blanco, V., *La seguridad jurídica y el Estado de Derecho en España*, Sevilla, 2ª ed., 1993, p. 53; o Sáinz Moreno, F., "Seguridad jurídica", *Enciclopedia Jurídica Básica*, Madrid, 1995, pp. 6110-6118.

La regulación constitucional de la seguridad jurídica ha recibido algunas críticas por la doctrina. Por ejemplo, se denuncia: a) la omisión del

principio tiene un significado constitucional que va más allá de las referencias expresas y un tanto desordenadas que contiene nuestra norma fundamental. Así, suele admitirse en el texto constitucional su dimensión axiológica, la concepción de la seguridad jurídica como un valor, de íntima conexión con el resto de valores superiores del Ordenamiento, sobre todo la justicia y la libertad. Por otro lado, aunque la Constitución no cite el principio de entre los derechos fundamentales susceptibles de amparo, se admite sin problemas que ello no es obstáculo para que la seguridad jurídica (sobre todo, a través de la reserva de ley) penetre especialmente, y de forma sensible, en el campo de los derechos y libertades.

Sin que acometa una distinción expresa entre seguridad jurídica y certeza del Derecho, el texto constitucional se hace eco de algunas manifestaciones y de la mayoría de conexiones del principio.

En este sentido (y conforme a la propuesta anteriormente expuesta), en el marco de las garantías relativas al conocimiento y comprensión de las normas jurídicas por sus destinatarios, en su artículo 9.3 reconoce singularmente la "seguridad jurídica", que debe acoger como manifestaciones de la misma la publicidad, la claridad y precisión de las normas jurídicas. Y como conexiones, en el mismo precepto, los principios de publicidad<sup>24</sup> y jerarquía normativas. En este ámbito, a lo largo del texto constitucional se reconocen reservas de ley en muchos preceptos.

La garantía de previsibilidad de las consecuencias derivadas de la aplicación de las normas jurídicas y de los comportamientos

---

principio de entre los valores superiores del ordenamiento jurídico (artículo 1.1 CE); en este sentido, Magariños Blanco, V., *La seguridad jurídica y el Estado de Derecho en España*, Sevilla, 2ª ed., 1993, p. 52; Peces Barba, G., "La Seguridad Jurídica desde la Filosofía del Derecho", *Anuario de Derechos Humanos*, núm. 6, 1990; o Sáinz Moreno, F., "Seguridad jurídica", *Enciclopedia Jurídica Básica*, Madrid, 1995, p. 6110. Ahora bien, pese a ello, hay quienes conectan la seguridad jurídica del artículo 9.3 CE con los artículos 1.1 y 9.2 CE (por ejemplo, Cazorta Prieto, J.L. "La codificación como función de los poderes públicos en el Estado contemporáneo", *Seguridad jurídica y Codificación*, Madrid, 1999, pp. 31-71; Mezquita del Cacho, J.L., *Seguridad jurídica y sistema cautelar*, Barcelona, 1989, p. 246; Pérez Luño, A.E., *La seguridad jurídica*, Barcelona, 1991, p. 28). O b) la imprecisión y la deficiencia técnica de su formulación. Pérez Luño, A.E. (*La seguridad jurídica*, Barcelona, 1991, p. 28-29), acerca de la redacción del artículo 9.3 CE, denuncia "la imprecisión que entraña el situar en el mismo plano, sin aparente orden de prelación o sistemático, *el todo* (la expresa referencia a la seguridad jurídica) con *las partes* (sus distintas manifestaciones: legalidad, jerarquía normativa, publicidad, irretroactividad, responsabilidad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos)". A Magariños Blanco, V. (*La seguridad jurídica y el Estado de Derecho en España*, Sevilla, 2ª ed., 1993, pp. 52-53) le sorprende que el artículo 9.3 CE "la enumere en quinto lugar, detrás de una serie de principios que son derivaciones o reglas de realización de la seguridad misma", por lo que afirma el "desplazamiento nominal de la seguridad jurídica, equiparado e incluso relegado, en el orden de enumeración, a conceptos que no son más que desarrollo de la misma".

<sup>24</sup> Obsérvese que el precepto constitucional recoge además de la seguridad jurídica la publicidad de las normas. ¿Se trata de una mención superflua?. Creemos que no. Amén de estar en la esencia, o ser condición indispensable, de la seguridad jurídica, la publicidad de las normas cumple otros cometidos en el Estado de Derecho.

propios o de terceros debe entenderse acogida nuevamente en la seguridad jurídica en sentido estricto del artículo 9.3 CE. Pero no debe descartarse la conexión de la previsibilidad del Derecho con el principio constitucional de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras o restrictivas de derechos individuales, también recogido expresamente en el tantas veces citado artículo 9.3.

La confianza que el Derecho debe generar en sus destinatarios, que alberga las exigencias de estabilidad, permanencia y continuidad del Ordenamiento jurídico, también puede reconocerse en la mención singular a la seguridad jurídica del artículo 9.3 CE. En este marco, la seguridad jurídica tiene su punto de conexión con el principio de irretroactividad del artículo 9.3 CE (desde la perspectiva de la confianza que genera la permanencia de las normas) y con el instituto de la cosa juzgada (al que la Constitución reconoce efectos; por ejemplo, el artículo 161.1.a).

Por último, como hemos señalado, en íntima conexión con la seguridad jurídica en sentido estricto se encuentra la garantía de sujeción al Derecho por sus destinatarios. En este sentido, debe conectar con el principio de constitucionalidad (o de sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos a la Constitución y al resto del Ordenamiento jurídico, artículo 9.1 CE); también con los principios de legalidad, responsabilidad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (artículo 9.3 CE).

Desde nuestro enfoque, es plausible defender que la Constitución ampara una dimensión amplia y estricta de la seguridad jurídica, o, si se quiere, como valor y como principio. La seguridad jurídica es un valor esencial del Derecho, necesario para la realización del resto de valores superiores constitucionalmente reconocidos. Como tal, se encuentra en la base de los principios y garantías del Estado de Derecho que la Constitución formula. De ahí, la conexión de este valor con determinados principios y garantías, especialmente los que aparecen en los tres apartados del artículo 9 CE. Ahora bien, naturalmente ello no significa que esos institutos jurídicos

carezcan de sustantividad y valor propios. En este sentido, debe reconocerse la formulación expresa y singularizada en el artículo 9.3 CE de un principio constitucional relativo a la seguridad jurídica, cuyas manifestaciones, tradicionalmente, se han traducido en la exigencias de que los destinatarios del Derecho lo conozcan y comprendan, prevean sus consecuencias y confíen en el mismo.

Estas dimensiones constitucionales de la seguridad jurídica parece haberlas reconocido nuestro Tribunal Constitucional.

D) La jurisprudencia constitucional sobre el principio (en especial, la protección de la confianza en la estabilidad y permanencia del Derecho).

En el conocido FJ. 10 de su sentencia 27/1981 (mutualismo administrativo en ley de presupuestos), el Tribunal Constitucional reconoce la potencialidad de las dimensiones amplia y estricta de la seguridad jurídica. En efecto, sin desconocer y descartar el valor y significación propios de todos y cada uno de los principios que enumera el artículo 9.3 CE (entre ellos, la seguridad jurídica), el Tribunal admite además una interpretación amplia de la seguridad jurídica, al cobijar bajo su extenso manto aquellos principios. En este mismo sentido, reconoce en la seguridad jurídica una dimensión axiológica, al conectar dicho principio con la promoción de otros valores superiores del Ordenamiento, como la libertad, la justicia y la igualdad<sup>25</sup>.

Quizás como consecuencia de tan amplia interpretación de la seguridad jurídica, vertida en los inicios de la andadura de nuestra jurisprudencia constitucional, la invocación del artículo 9.3 CE en los recursos se ha convertido en un hecho frecuente.

---

<sup>25</sup> Por su importancia, reproducimos parte del FJ. 10 de la STC 27/1981: "Los principios constitucionales invocados por los recurrentes: irretroactividad, seguridad, interdicción de la arbitrariedad, como los otros que integran el art. 9.3 de la Constitución -legalidad, jerarquía normativa, responsabilidad- no son compartimentos estancos, sino que, al contrario, cada uno de ellos cobra valor en función de los demás y en tanto sirva a promover los valores superiores del ordenamiento jurídico que propugna el Estado social y democrático de Derecho"; "En especial, lo que acabamos de afirmar puede predicarse de la seguridad jurídica, que es suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad, pero que, si se agotara en la adición de estos principios, no hubiera precisado de ser formulada expresamente. La seguridad jurídica es la suma de estos principios, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad, en libertad". Acerca de la seguridad jurídica en esta resolución, véase el estudio de Ezquiaga Ganuzas, F.J., *La argumentación en la justicia constitucional española*, Oñati, 1987, pp. 292 y ss. En parecido sentido, se pronuncia el Tribunal en resoluciones posteriores; por ejemplo, en las SSTC 99/1987, FJ. 6c, 227/1988, FJ. 10; 150/1990, FJ. 8; 173/1996, FJ. 3; o 225/1998, FJ. 24).

Ello explica la extensa y rica jurisprudencia del Tribunal sobre la seguridad jurídica, ya sea de las distintas manifestaciones del principio (seguridad jurídica en un sentido estricto), ya sea de las distintas conexiones con la misma (seguridad jurídica en un sentido amplio)<sup>26</sup>.

En atención al contenido de las pretensiones de las partes al invocar la seguridad jurídica, detectamos diversas formas de operar del Tribunal.

En algunas ocasiones, analiza si la disposición impugnada contraviene la seguridad jurídica en sentido amplio, por lo que hace entrar en su examen las diversas manifestaciones y conexiones que se reconocen en el principio<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> El Tribunal se ha pronunciado sobre las diversas manifestaciones y conexiones de la seguridad jurídica. En el marco de nuestra propuesta sobre manifestaciones y conexiones del principio, reseñamos algunos pronunciamientos del Tribunal.

En relación a las garantías relativas al conocimiento y comprensión de las normas jurídicas por sus destinatarios, la seguridad jurídica exige como manifestaciones de la misma la publicidad formal y adecuada de las normas (SSTC 27/1981, FJ. 10; 99/1987, FJ. 6c); 227/1988, FJ. 10; 150/1990, FJ. 8; 173/1996, FJ. 3; 225/1988, FJ. 2A)), así como la claridad y precisión de las mismas (SSTC 27/1981, FJ. 10; 71/1982, FJ. 4; 99/1987, FJ. 6c); 227/1988, FJ. 10; 154/1989, FJ. 6; 46/1990, FJ. 4; 76/1990, FJ. 8A); 150/1990, FJ. 8; 146/1993, FJ. 6; 185/1995, FJ. 9A) y B); 49/1996, FJ. 3; 225/1998, FJ. 2A); 49/1999, FF.JJ. 4 y 5). En este ámbito, la seguridad jurídica conecta con la unidad y consistencia del Ordenamiento jurídico, a través de un sistema ordenado de fuentes que contempla determinados principios y técnicas, especialmente la jerarquía normativa (SSTC 27/1981, FJ. 10; 227/1988, FJ. 10; 150/1990, FJ. 8; 173/1996, FJ. 3) y la reserva de ley (SSTC 71/1982, FJ. 4; 185/1995, FJ. 9; 49/1999, FJ. 4).

Es manifestación de la seguridad jurídica la garantía de previsibilidad de los efectos derivados de la aplicación de las normas jurídicas y de los comportamientos propios o de terceros (SSTC 154/1989, FJ. 6; 46/1990, FJ. 4; 150/1990, FJ. 8; 36/1991, FJ. 5; 205/1992, FJ. 2; 146/1993, FJ. 6; 173/1996, FF.JJ. 3, 4 y 5; 182/1997, FF.JJ. 11 y 13; 49/1999, FJ. 4). Esa manifestación conecta con la exigencia de irretroactividad de las normas (SSTC 27/1981, FJ. 10; 6/1983, FJ. 3; 126/1987, FJ. 11; 227/1988, FF.JJ. 9 y 10; 99/1987, FJ. 6; 150/1990, FJ. 8; 197/1992, FF.JJ. 4 y 5; 205/1992, FJ. 2; 134/1996, FJ. 3; 173/1996, FF.JJ. 3, 4 y 5; 182/1997, FF.JJ. 11 y 13).

En tercer lugar, la confianza que el Derecho debe generar en sus destinatarios (SSTC 108/1986, FJ. 19; 126/1987, FJ. 11; 127/1987, FJ. 2; 150/1990, FJ. 8; 197/1992; 205/1992, FJ. 2; 173/1996, FJ. 3) puede manifestarse a través de ciertas exigencias, como la estabilidad, la permanencia y la continuidad del Ordenamiento jurídico. En este contexto, la seguridad jurídica conecta con la irretroactividad de las normas (SSTC 27/1981, FJ. 10; 6/1983, FJ. 3; 126/1987, FJ. 11; 227/1988, FF.JJ. 9 y 10; 99/1987, FJ. 6; 150/1990, FJ. 8; 197/1992, FF.JJ. 4 y 5; 205/1992, FJ. 2; 134/1996, FJ. 3; 173/1996, FF.JJ. 3, 4 y 5; 182/1997, FF.JJ. 11 y 13), la cosa juzgada (SSTC 50/1982, FJ. 3; 124/1984, FF.JJ. 6, 7 y 8) y los derechos adquiridos (SSTC 27/1981, FJ. 10; 108/1986, FJ. 19; 126/1987, FJ. 11; 127/1987, FJ. 2).

Esas manifestaciones de la seguridad jurídica, en su conjunto, conectan con la necesidad de que el Derecho se cumpla y sea eficaz. La garantía de cumplimiento del Derecho por sus destinatarios se consigue a través de la sujeción de los ciudadanos y poderes públicos al Ordenamiento jurídico, lo que se conoce como principio de legalidad (SSTC 27/1981, FJ. 10; 71/1982, FJ. 4; 227/1988, FJ. 10; 46/1990, FJ. 4; 150/1990, FJ. 8; 185/1995, FJ. 9A); 173/1996, FJ. 3; 225/1998, FJ. 2A); 49/1999, FJ. 4); además, conecta aquí la seguridad con otros principios o institutos, especialmente: la interdicción de arbitrariedad de los poderes públicos (SSTC 27/1981, FJ. 10; 71/1982, FJ. 4; 108/1986, FJ. 18; 99/1987, FJ. 4; 127/1987, FJ. 2; 227/1988, FJ. 10; 76/1990, FJ. 8A); 150/1990, FJ. 8; 185/1995, FJ. 9; 173/1996, FJ. 3; 225/1998, FJ. 2; 181/2000, con declaración de inconstitucionalidad), la responsabilidad de los poderes públicos, la *ignorantia iuris*, la eficacia del Derecho y la obediencia al mismo (STC 101/1983, FJ. 3).

<sup>27</sup> Por ejemplo, ello sucede en las SSTC 227/1988 y 225/1998.

En el proceso de la STC 227/1988 impugnan los recurrentes determinados preceptos de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, por posible infracción de la seguridad jurídica del artículo 9.3 CE. El Tribunal examina si tales preceptos contravienen los diferentes principios que acoge la seguridad jurídica (FJ. 10): "En el caso que ahora nos ocupa, es obvio que las normas a las que se imputa la inseguridad no son normas inciertas o faltas de la indispensable claridad, no obstante la inevitable exégesis que de las mismas haya de hacerse; tampoco contradicen la jerarquía normativa y han sido formalmente publicadas; no inciden en irretroactividad desfavorable a los derechos individuales, aunque dispongan un nuevo régimen más restrictivo aplicable en lo porvenir a situaciones jurídicas preexistentes cuyo respeto no puede producir una congelación del ordenamiento jurídico o impedir toda modificación del mismo, como ya se ha expuesto, y, por último, no incurrir en arbitrariedad ni carecen de razonabilidad por relación a los lícitos propósitos con que el Legislador pretende dar respuesta a la cambiante realidad social. De todo ello se sigue que la Ley no conculca el principio de seguridad jurídica, el cual, debe insistirse, no ampara la necesidad de preservar indefinidamente el régimen jurídico que se establece en un momento histórico dado en relación con derechos o situaciones determinadas".

En la STC 225/1998, el Tribunal se pronuncia sobre el párrafo segundo de la Disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre (de reforma de la Ley Orgánica 10/1992, de 10 de agosto, del Estatuto de Autonomía de Canarias), sobre el régimen transitorio que regula la composición electoral del Parlamento canario. El recurrente cuestiona la licitud constitucional de la calificación como disposición transitoria de una norma con vigencia temporalmente indefinida, al poder inducir a confusión en sus destinatarios, con quiebra del principio constitucional de seguridad jurídica. Por lo que aquí interesa, dice el Tribunal (FJ. 2A)): "Si la seguridad jurídica ha sido definida por este Tribunal como <suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable e interdicción de la arbitrariedad>..., todo ello sin perjuicio del valor que, como principio constitucional, ostenta por sí mismo, es incuestionable que el párrafo segundo de la Disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 4/1996, no infringe ninguno de esos elementos. Antes bien, se trata de una innovación normativa que se lleva a cabo, en lo que ahora importa, con certeza de la

Otras veces, trae la seguridad jurídica en sentido estricto en sus pronunciamientos sobre otros principios constitucionales de íntima conexión con la misma<sup>28</sup>.

Ahora bien, la mayoría de ocasiones al pronunciarse sobre la posible vulneración de la seguridad jurídica se refiere a ésta en un sentido estricto. En esta jurisprudencia constitucional se reconocen los elementos clásicos del principio: conocimiento y comprensión del Derecho, previsibilidad de las consecuencias derivadas de la aplicación de las normas jurídicas, y protección de la confianza en el Derecho<sup>29</sup>. Sin acometer de forma expresa una distinción entre seguridad jurídica y certeza del Derecho<sup>30</sup>, en el razonamiento del Tribunal se reconoce (y se realiza) la faceta subjetiva de la seguridad jurídica<sup>31</sup>. En efecto, para

---

regla de derecho, que se ha publicado formalmente y con expresa derogación de la normativa a la que sustituye, mediante una norma con rango adecuado y, finalmente, sin afectar a situaciones jurídicas consolidadas. Por lo tanto, no puede afirmarse que la caracterización del precepto recurrido como norma de Derecho transitorio conduzca, en este caso, a una falta de certidumbre sobre el derecho aplicable". Además, descarta el Tribunal (FJ. 2B) que el precepto contravenga la seguridad jurídica por arbitrario.

<sup>28</sup> Por ejemplo, en las SSTC 185/1995 y 49/1999, en relación a la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y la reserva de ley en el ámbito de los derechos fundamentales, respectivamente.

En el proceso de la STC 185/1995 se impugnan determinados preceptos de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos. En concreto, los recurrentes consideran que la creación de los precios públicos, además de atentar contra la seguridad jurídica, vulnera la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. El Tribunal, tras negar que la creación de los precios públicos por el artículo 24 de la Ley vulnere los principios constitucionales de seguridad jurídica, legalidad y publicidad, afirma escuetamente (FJ. 9c): "la alegación de que la creación de los precios públicos conculca el principio de interdicción de la arbitrariedad puesto que con ella se pretende eludir la aplicación de los principios de seguridad, legalidad y publicidad, debe entenderse, al margen de juicios de intencionalidad que no caben en este proceso constitucional, subsumida en las alegaciones relativas a esos últimos principios y, en consecuencia, puede responderse a la misma mediante la simple remisión a lo dicho en los anteriores fundamentos jurídicos".

La STC 49/1999 resuelve un recurso de amparo relativo al derecho fundamental al secreto de las comunicaciones (artículo 18.3 CE). En su argumentación, el Tribunal conecta la seguridad jurídica, en tanto que exigencia de precisión de las normas, con la reserva de ley en el ámbito de los derechos fundamentales y libertades públicas. Vale la pena que reproduzcamos parte de esa importante fundamentación del Tribunal (FJ. 4): "por mandato expreso de la Constitución, toda injerencia estatal en el ámbito de los derechos fundamentales y las libertades públicas, ora incida directamente sobre su desarrollo (art. 81.1 CE), o límite o condicione su ejercicio (art. 53.1 CE), precisa una habilitación legal. Esa reserva de ley a que, con carácter general, somete la Constitución española la regulación de los derechos fundamentales y libertades públicas reconocidos en su Título I, desempeña una doble función, a saber: de una parte, asegura que los derechos que la Constitución atribuye a los ciudadanos no se vean afectados por ninguna injerencia estatal no autorizada por sus representantes; y, de otra, en un ordenamiento jurídico como el nuestro en el que los Jueces y magistrados se hallan sometidos <únicamente al imperio de la Ley> y no existe, en puridad, la vinculación al precedente... constituye, en definitiva, el único modo efectivo de garantizar las exigencias de seguridad jurídica en el ámbito de los derechos fundamentales y las libertades públicas. Por eso, en lo que a nuestro ordenamiento se refiere, hemos caracterizado la seguridad jurídica como una suma de legalidad y certeza del Derecho (STC 27/1981, fundamento jurídico 10)". Más tarde (FJ. 5), afirma en relación al derecho del artículo 18.3 CE: "es necesaria la intervención de la ley y que la norma legal de que se trate ha de reunir todas aquellas características indispensables como garantía de la seguridad jurídica". En su voto particular, el magistrado P. Cruz Villalón considera que la violación del derecho fundamental deriva estrictamente de la deficiencia de la ley.

<sup>29</sup> En parecido sentido, Rodríguez Bereijo, A., "El sistema tributario en la Constitución (Los límites del poder tributario en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional)", *REDC*, núm. 36, 1992, p. 35.

<sup>30</sup> Aunque en la reciente sentencia 273/2000 (FJ. 9), distingue sus vertientes "objetiva", que identifica con la "certeza de la norma", y "subjetiva", que reconduce a "la idea de previsibilidad".

<sup>31</sup> El Tribunal suele identificar esa faceta subjetiva con el término certeza del Derecho (aunque no siempre, por ejemplo, la precitada STC 273/2000). Valgan algunos ejemplos, que ordenamos conforme a los tres componentes clásicos de la seguridad jurídica.

a) Por lo que se refiere al conocimiento y comprensión del Derecho por sus destinatarios, la STC 185/1995 (FJ. 9): "En cuanto a los criterios materiales utilizados para distinguir la figura de las tasas de la de los precios... en modo alguno puede considerarse que las figuras establecidas, individualmente consideradas, ofrezcan a los ciudadanos unos contornos tan desdibujados que les prive de certeza respecto de los supuestos en los que serán de aplicación y los efectos que se producirán"; o la STC 225/1998 (FJ. 2): "En todo caso, el precepto estatutario que se recurre es perfectamente claro y no ofrece especiales dificultades de comprensión y entendimiento que puedan inducir a error o confusión".

b) En relación a la previsibilidad del Derecho, la STC 150/1990 (FJ. 8): "En el presente caso son los aspectos relativos a la certeza de la norma, entendida como previsibilidad sobre los efectos de su aplicación, y a su retroactividad los que se hallan en cuestión" o la STC 146/1993 (FJ. 6): "Es cierto que dicho principio constitucional -seguridad jurídica- obliga al legislador a perseguir la certeza y no la confusión normativa, procurando que acerca de la materia sobre la que legisle sepan los aplicadores del Derecho y los ciudadanos a qué atenerse".

c) Y acerca de la protección de la confianza de los ciudadanos en el Derecho, la STC 205/1992 (FJ. 2): "la seguridad jurídica, en cuanto certeza

el Tribunal la vulneración de la seguridad jurídica se produce sólo cuando la norma genera en sus destinatarios una concreta incerteza o incertidumbre. Esto es, la contravención de la seguridad jurídica no debe resultar sólo de un examen abstracto de la norma sino de la incerteza que pueda generar en sus destinatarios, por ser para éstos de muy complicado o imposible conocimiento y comprensión, de efectos jurídicos imprevisibles o de difícil previsión, o generadora de desconfianza por alterar el Ordenamiento sin causa previsible y razonable. En definitiva, para el Tribunal la norma sospechosa de inseguridad sólo es contraria a la seguridad jurídica proclamada constitucionalmente si genera una concreta incertidumbre en sus destinatarios<sup>32</sup>. Por ello, desde esta visión, el Tribunal ha admitido que una norma jurídica puede afectar a la seguridad jurídica, pero no contrariarla si no provoca aquella incertidumbre<sup>33</sup>. De ahí que repetidamente el Tribunal ha manifestado que el control de la norma sospechosa de inseguridad exige un examen casuístico, si bien, como veremos, también ha establecido un parámetro estándar acerca del grado de incertidumbre necesario para considerar la inconstitucionalidad de la norma (la "incertidumbre razonablemente insuperable").

Por tanto, el Tribunal proclama bajo la protección de la seguridad jurídica la certidumbre del Ordenamiento jurídico, y lo hace acogiendo en ese concepto, si bien con diverso alcance, aquellas notas clásicas de cognoscibilidad, previsibilidad y

---

de la norma o protección de la confianza de los ciudadanos que ajustan su conducta económica a la legislación vigente frente a cambios normativos razonablemente imprevisibles, no puede entenderse vulnerada en el presente caso"); o, en términos similares, la STC 173/1996 (FJ. 3, la seguridad jurídica "sí protege, en cambio, la confianza de los ciudadanos, que ajustan su conducta económica a la legislación vigente, frente a cambios normativos que no sean razonablemente previsibles").

En otras resoluciones, para referirse a la proyección subjetiva de las manifestaciones de la seguridad jurídica, utiliza el término certidumbre del Derecho; por ejemplo, en la STC 46/1990 (FJ. 4: "Finalmente ha infringido el principio de seguridad jurídica -art. 9.3 CE- al generar una situación de incertidumbre jurídica en todo lo referente a la legislación aplicable en el territorio insular"); o en la STC 146/1993 (FJ. 6: "no puede decirse que la defectuosa técnica legislativa de la Asamblea autonómica conduzca, en este caso, a una falta de certidumbre respecto del conocimiento del derecho estatal aplicable").

<sup>32</sup> En este sentido, claramente, la STC 150/1990 (FJ. 8: "Sólo si, en el contexto ordinamental en que se inserta y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma en cuestión infringe el principio de seguridad jurídica").

<sup>33</sup> Por ejemplo, en la STC 182/1997, acerca de la retroactividad de las normas tributarias, que, como hemos señalado, engarza con dos manifestaciones de la seguridad jurídica: previsibilidad y confianza del Derecho por parte de sus destinatarios (FJ. 13: "La mera constatación de que la mencionada Ley 28/1992 tiene carácter retroactivo -aunque se trate de retroactividad impropia- debe llevar necesariamente a la conclusión de que la seguridad jurídica de los sujetos pasivos del IRPF ha quedado afectada. Tal corolario, sin embargo, no implica automáticamente que deba ser declarada inconstitucional"; en esta dirección, concluye: "de cuanto antecede se deduce que, atendidas las circunstancias concretas del presente caso - a saber, el grado de retroactividad de la norma impugnada, la finalidad de la medida que aprobaba, las circunstancias excepcionales y urgentes que justificaban su adopción y lo limitado de su alcance- no puede decirse que el aumento de las tarifas del IRPF que ha realizado la Ley 28/1992 haya vulnerado el principio de seguridad jurídica garantizado en el art. 9.3 CE").

confianza que debe generar la norma en sus destinatarios.

Ahora bien, frente a esa amplia proclamación jurisprudencial de interdicción constitucional de la incertidumbre, se ha denunciado que el Tribunal ha asumido una interpretación muy estricta o formal de la seguridad jurídica, casi relegada a las exigencias de claridad y precisión de las normas, olvidando que el principio también tiene una dimensión material que implica "la realización del valor de la legítima confianza en que la estabilidad del ordenamiento sólo se va a alterar por causas importantes, suficientemente valoradas"<sup>34</sup>.

Es cierto que en la mayoría de casos en que el Tribunal afronta una pretensión de inseguridad jurídica, ciñe su análisis a la cognoscibilidad (especialmente, la publicidad<sup>35</sup>, la claridad y precisión<sup>36</sup>) y la previsibilidad de los efectos de la norma<sup>37</sup>. Así, sostiene una noción muy restrictiva de la seguridad jurídica, la mayoría de veces descartando que se vulnera en el caso concreto<sup>38</sup>. En este ámbito estricto, sólo si la norma genera una "incertidumbre razonablemente insuperable" en sus destinatarios, ésta atenta contra la seguridad jurídica.

Frente a aquella objeción crítica, debemos señalar que también es cierto que el Tribunal en algunas ocasiones ampara bajo la protección de la seguridad jurídica la confianza de los

---

<sup>34</sup> Sáinz Moreno, F., voz "Seguridad Jurídica", *Enciclopedia Jurídica Básica*, Madrid, 1995, p. 6108.

<sup>35</sup> Por ejemplo, las SSTC 27/1981, FJ. 10; 99/1987, FJ. 6c); 227/1988, FJ. 10; 150/1990, FJ. 8; 173/1996, FJ. 3; 225/1988, FJ. 2A).

<sup>36</sup> Entre otras, las SSTC 27/1981, FJ. 10; 71/1982, FJ. 4; 99/1987, FJ. 6c); 227/1988, FJ. 10; 154/1989, FJ. 6; 46/1990, FJ. 4; 76/1990, FJ. 8A); 150/1990, FJ. 8; 146/1993, FJ. 6; 185/1995, FJ. 9A) y B); 49/1996, FJ. 3; 225/1998, FJ. 2A); 49/1999, FF.JJ. 4 y 5.

<sup>37</sup> Véanse las SSTC 154/1989, FJ. 6; 46/1990, FJ. 4; 150/1990, FJ. 8; 36/1991, FJ. 5; 205/1992, FJ. 2; 146/1993, FJ. 6; 173/1996, FF.JJ. 3, 4 y 5; 182/1997, FF.JJ. 11 y 13; 49/1999, FJ. 4.

<sup>38</sup> En la mayoría de sus resoluciones el Tribunal interpreta la seguridad jurídica en ese sentido restrictivo, negando la contravención del principio por la norma impugnada. Muchos ejemplos podemos citar. Así, la STC 27/1981 (FJ. 10: la disposición impugnada "es una norma cierta, precisa y formalmente publicada. No se aduce lo contrario, la seguridad jurídica no se ve afectada por incumplimiento de estos requisitos"); la STC 65/1987 (FJ. 18: "la norma constituye un mandato cierto, publicado y preciso... no puede considerarse, como generadora de incertidumbre, o inseguridad en cuanto a su contenido"); la STC 99/1987 (FJ. 6c): "normas claramente formuladas y formalmente publicadas, no merecedoras del atributo de inciertas o ser causa de incertidumbre -como se alega-"); la STC 76/1990 (FJ. 8A): "Tampoco puede aceptarse que el precepto impugnado haya vulnerado los principios de seguridad jurídica... la norma es clara y los ciudadanos saben a qué atenerse ante la misma"); la STC 185/1995 (FJ. 9A): "en modo alguno puede considerarse que las figuras establecidas, individualmente consideradas, ofrezcan a los ciudadanos unos contornos tan desdibujados que les prive de certeza respecto de los supuestos en los que serán de aplicación y los efectos que producirán").

Ahora bien, esa concepción restrictiva de la seguridad jurídica ha llevado a alguna declaración de inconstitucionalidad. Así, en la STC 46/1990 (FJ. 4: "ha infringido también el principio de seguridad jurídica -art. 9.3 CE- al generar una situación de incertidumbre jurídica en todo lo referente a la legislación de aguas aplicable en el territorio insular. La exigencia del art. 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas como la que sin duda se genera en este caso dado el complicadísimo juego de remisiones entre normas que aquí se ha producido. Hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es Derecho y no, como en el caso ocurre, provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes incluso cuáles sean éstas. La vulneración de la seguridad jurídica es patente y debe ser declarada la inconstitucionalidad").

ciudadanos en la estabilidad y permanencia del Derecho. Si bien, afirma que no se trata de un valor absoluto, y, con algunas excepciones, descarta la vulneración del principio en el caso concreto<sup>39</sup>. Sobre todo, ello sucede en su jurisprudencia sobre retroactividad de las leyes<sup>40</sup> y derechos adquiridos<sup>41</sup>. Pero

<sup>39</sup> Así, las SSTC 108/1986, FJ. 19; 126/1987, FJ. 11; 127/1987, FJ. 2; 150/1990, FJ. 8; 197/1992; 205/1992, FJ. 2; 173/1996, FJ. 3.

En la mayoría de casos el Tribunal descarta una vulneración de la seguridad jurídica, que ampara la protección de la confianza de los ciudadanos en el Derecho. Buen ejemplo de ello, la STC 205/1992 (FJ. 2: "la seguridad jurídica, en cuanto certeza de la norma o protección de confianza de los ciudadanos que ajustan su conducta económica a la legislación vigente frente a cambios normativos razonablemente imprevisibles, no puede entenderse vulnerada en el presente caso").

Ahora bien, con base precisamente en esa concepción amplia de la seguridad jurídica, se han producido algunas declaraciones de inconstitucionalidad: las vertidas en la STC 173/1996 (FJ. 5: "la norma cuestionada ha llevado a cabo, retroactivamente, un aumento de la deuda tributaria que puede calificarse de no previsible y carente de la suficiente justificación, lo que conduce a estimar que en este caso se ha producido una vulneración del principio de seguridad jurídica garantizado por el art. 9.3 de la Constitución") y en la STC 234/2001 ("ha de concluirse que resulta menoscabado el principio de confianza legítima de los ciudadanos en cuanto contribuyentes, es decir, la razonable y fundada expectativa de éstos en el Ordenamiento jurídico aplicable").

<sup>40</sup> El Tribunal reconoce que es manifestación de la seguridad jurídica la protección de la confianza de los ciudadanos en la estabilidad y permanencia del Derecho. Ahora bien, afirma con énfasis que la seguridad jurídica no es un valor absoluto, de forma que en el caso concreto puede ceder frente a aquellos bienes y derechos constitucionales que posibilitan la reforma del Ordenamiento jurídico, incluso con incidencia retroactiva y con afectación a derechos adquiridos. En el caso de ponderación entre la seguridad jurídica y otros bienes y derechos constitucionales, el canon de constitucionalidad se encuentra en lo "razonablemente previsible" y "justificable".

Fuera del ámbito de operatividad del principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales (artículo 9.3 CE, que conecta con el principio de legalidad penal del artículo 25.1 CE), el Tribunal se ha pronunciado sobre la retroactividad de las leyes en el ámbito estricto de la seguridad jurídica.

La retroactividad de las normas conecta con la seguridad jurídica, en concreto con dos de sus manifestaciones: a) la previsibilidad de los efectos de las normas jurídicas; y b) la protección de la confianza de los ciudadanos en la estabilidad del Derecho. Desde esa doble perspectiva de análisis de la seguridad jurídica, debe afirmarse que: a) la norma sólo puede afectar a situaciones o comportamientos nacidos con anterioridad a su publicación si tal retroactividad es razonablemente previsible; b) la seguridad jurídica protege la confianza de los ciudadanos en que el Derecho no debe alterarse, salvo que el cambio encuentre su justificación en otros bienes, valores o derechos constitucionales. A estas conclusiones se llega a partir del siguiente razonamiento. Es requisito clásico de la seguridad jurídica que el Derecho sea estable y permanente; pero tal valor no es absoluto, de forma que es también una exigencia clásica de la justicia que el Derecho, cambie, se altere libremente por el legislador de conformidad con las necesidades que demanda la Sociedad y con base a bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Esta tensión debe superarse a partir de una concepción de la seguridad jurídica como principio que no se contraviene si el Derecho cambia por causas razonablemente previsibles, y justificadas en bienes o derechos constitucionalmente protegidos. Desde esta concepción, la seguridad jurídica, lejos de amparar la inalterabilidad (inmutabilidad, congelación o petrificación) del Ordenamiento jurídico, garantiza a los destinatarios del Derecho que éste, como instrumento de progreso y perfeccionamiento, cambie de forma razonablemente previsible y por razones justificadas constitucionalmente, con incidencia en situaciones preexistentes. En el marco de esa mutación, el legislador puede otorgar a la ley el ámbito de retroactividad que considere oportuno, siempre y cuando respete la seguridad jurídica y otros bienes o derechos constitucionales: esto es, que esa retroactividad sea razonablemente previsible y justificada, para no defraudar la confianza de los ciudadanos en el Derecho. Naturalmente, la previsibilidad y la justificación del cambio normativo debe analizarse en cada caso, teniendo presentes el grado de retroactividad de la norma y otras circunstancias concurrentes en el supuesto. Esta doctrina se encuentra en las SSTC 27/1981, FJ. 10; 6/1983, FJ. 3; 126/1987, FJ. 11; 227/1988, FFJJ. 9 y 10; 99/1987, FJ. 6; 150/1990, FJ. 8; 197/1992, FFJJ. 4 y 5; 205/1992, FJ. 2; 134/1996, FJ. 3; 173/1996, FFJJ. 3, 4 y 5; 182/1997, FFJJ. 11 y 13; 234/2001, FFJJ. 11 y 12.

Con aplicación de la misma doctrina al caso concreto, el Tribunal ha llegado a soluciones diversas. Por ejemplo, en las SSTC 173/1996 y 182/1997.

En la primera de ellas, el Tribunal se pronuncia acerca del posible atentado contra la seguridad jurídica del precepto de la Ley 5/1990, de medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria, que creaba un gravamen complementario de la tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar. Tras analizar el grado de retroactividad de la norma, afirma (FJ. 5B) que la norma es "absolutamente imprevisible"; pero lejos de concluir automáticamente su inconstitucionalidad por esa causa, el Tribunal sostiene (FJ. 5C) que una norma de esas características "sólo podría reputarse conforme a la Constitución si existieran claras exigencias de interés general que justificaran que el principio de seguridad jurídica que, insistimos, no es un valor absoluto, debería ceder ante otros bienes o derechos constitucionalmente protegidos". En el caso concreto, concluye la inconstitucionalidad del precepto, pues "ha llevado a cabo, retroactivamente, un aumento de la deuda tributaria que puede calificarse de no previsible y carente de la suficiente justificación". También con fallo declaratorio de inconstitucionalidad, puede consultarse la STC 234/2001 (acerca de la Disposición transitoria de la Ley 45/1985, de impuestos especiales, sobre la supresión retroactiva de la exención de la adquisición de productos gravados por el impuesto sobre el petróleo y sus derivados destinados a ser utilizados como materias primas en los procesos de fabricación de productos no gravados por el referido impuesto; el Tribunal considera que esa eficacia retroactiva no es previsible -FJ. 11-, ni justificable -FJ. 12-).

En la STC 182/1997, conoce el precepto de la Ley 28/1992, de medidas presupuestarias urgentes, relativo a la modificación de las escalas del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Tras el examen del grado de retroactividad de la disposición impugnada, y una vez detectada la afectación a la seguridad jurídica, expone (FJ. 13) su doctrina: "si la afectación de la seguridad jurídica por una norma de retroactividad impropia como la enjuiciada vulnera o no la Constitución es un interrogante al que sólo puede responderse después de analizar las circunstancias específicas que concurren en el caso, especialmente, la previsibilidad de la medida adoptada, las razones que han llevado a adoptarla y el alcance de la misma. Sólo después de una ponderación de los diferentes elementos en presencia es posible concluir si el art. 9.3 CE ha resultado vulnerado o si, por el contrario, la seguridad jurídica, que, insistimos, no es un valor absoluto, debe ceder ante otros bienes o derechos constitucionalmente protegidos". A diferencia de lo sucedido en la STC 173/1996, afirma el Tribunal (FJ. 13b): "en este caso concreto concurren claras exigencias de interés público que fundamentan la medida adoptada por la Ley 28/1992, aunque ésta tenga incidencia negativa sobre la seguridad jurídica de los ciudadanos", sin olvidar (FJ. 13c) "el alcance limitado de la medida adoptada". Concluye el Tribunal (FJ. 13, *in fine*): "atendidas las circunstancias concretas del presente caso -a saber, el grado de retroactividad de la norma

también en la jurisprudencia constitucional relativa a algunas de las conexiones de la seguridad jurídica, especialmente la que versa sobre continuidad, estabilidad y unidad de la jurisprudencia<sup>42</sup>; cosa juzgada y recurso de revisión<sup>43</sup>.

De esa jurisprudencia, podemos extraer las siguientes conclusiones, referidas estrictamente a la relación "estabilidad-reforma" de las leyes: a) el Tribunal reconoce como manifestación de la seguridad jurídica la protección de la confianza de los ciudadanos en el Derecho; b) esa manifestación no puede configurarse como un valor absoluto, que ampare en todo caso la estabilidad y permanencia del Derecho; en este sentido, muy lejos de salvaguardar la petrificación del Ordenamiento jurídico, la seguridad jurídica debe conjugarse con otras exigencias

---

impugnada, la finalidad de la medida que aprobaba, las circunstancias excepcionales y urgentes que justificaban su adopción y lo limitado de su alcance no puede decirse que el aumento de las tarifas del IRPF que ha realizado la Ley 28/1992 haya vulnerado el principio de seguridad jurídica garantizado en el art. 9.3 CE". Hay voto particular de A. Rodríguez Bereijo (al que se adhieren los magistrados R. de Mendizábal Allende y P. García Manzano), en donde se concluye que el precepto ha "llevado a cabo, retroactivamente, un aumento de las tarifas del IRPF que, por el momento del período impositivo en que fue adoptado, puede calificarse de no previsible y carente de suficiente justificación, lo que conduce a declarar que se ha producido una vulneración del principio de seguridad jurídica garantizado por el art. 9.3 CE".

Una descripción de esa jurisprudencia puede verse en Gaya Sicilia, R., *El principio de irretroactividad de las leyes en la jurisprudencia constitucional*, Madrid, 1987; Pérez Luño, *La seguridad jurídica*, Barcelona, 1991, pp. 31-33 y 91-96; Rodríguez Bereijo, A., "El sistema tributario en la Constitución (Los límites del poder tributario en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional)", *REDC*, núm. 36, 1992, pp. 9 y ss.

<sup>41</sup> También se ha pronunciado sobre los derechos adquiridos (esto es, aquellos nacidos y consolidados al amparo de una legislación anterior), que plantea una problemática parecida a la retroactividad de las leyes. Como hemos dicho, la protección de los derechos adquiridos conecta con la seguridad jurídica, en su dimensión de garantía de la confianza de los ciudadanos en los "compromisos asumidos por el Estado", en la estabilidad y permanencia del Derecho. Desde esa perspectiva, la seguridad jurídica protege la confianza de los ciudadanos en las situaciones jurídicas válidamente constituidas y consolidadas al amparo de una legislación del pasado. Ahora bien, aquí la seguridad jurídica debe ceder frente al respeto que merece la acción del legislador y las posibilidades de reforma del Ordenamiento jurídico inherentes a un Estado social y democrático de Derecho. A esta conclusión se llega con el siguiente razonamiento, que parte también de la tensión seguridad jurídica-otros valores, bienes o derechos constitucionalmente protegidos. Ya hemos expuesto que es requisito clásico de la seguridad jurídica que el Derecho sea estable y permanente; pero tal valor no es absoluto, de manera que es una exigencia de nuestra forma de Estado que el Ordenamiento jurídico sufra cambios, con incidencia en situaciones preexistentes. Por tanto, los derechos adquiridos pueden alterarse y afectarse si el legislador así lo considera conveniente, siempre que en su actuación respete el resto de bienes y derechos constitucionales. En este sentido, véanse las SSTC 27/1981, FJ. 10; 108/1986, FJ. 19; SSTC 65/1987 (FJ. 14), 127/1987 (FJ. 2); 227/1988 (FJ. 9; con voto particular de F. Rubio Llorente).

<sup>42</sup> La seguridad jurídica protege la confianza del justiciable en que su pretensión va a merecer igual respuesta que la proporcionada en supuestos anteriores e iguales. Ahora bien, ese principio puede entrar en colisión con la justicia del caso concreto. Por ello, la certidumbre del justiciable exige que todo cambio de criterio o de doctrina jurisprudencial deba motivarse de forma explícita, razonable y justificable. Buen ejemplo de esa doctrina se encuentra en la STC 120/1987. El Tribunal tras admitir la posibilidad del cambio de criterio en las decisiones judiciales, manifiesta (FJ. 2) que esa alteración "que es un tributo a la justicia del caso frente a los precedentes o a una nueva conformación social de la realidad puede chocar con otros principios o derechos constitucionalmente reconocidos, así el de la seguridad jurídica (art. 9.3 CE) o el de la igualdad (art. 14). En el de la seguridad jurídica está ínsita la confianza del ciudadano en que su caso, o su pretensión, será resuelto o merecerá la misma respuesta que se dio en casos anteriores e iguales. Y es precisamente por la interferencia del cambio en esos principios y derechos constitucionalmente reconocidos por lo que, para su salvaguardia, se impone la explicitación razonable y justificable de la diferenciación". Por tanto, con base a la salvaguardia de la seguridad jurídica, que protege la confianza de los ciudadanos en la continuidad, estabilidad y unidad de la jurisprudencia, el cambio de ésta exige por parte del órgano judicial una motivación explícita, justificable y razonable.

<sup>43</sup> Sin duda, la cosa juzgada, la firmeza jurídica y el principio procesal del *ne bis in idem* están al servicio de la seguridad jurídica, en tanto que protegen la confianza de los destinatarios del Derecho en la estabilidad del mismo. Cuando el Derecho ya se ha pronunciado de forma firme e irrevocable sobre una determinada cuestión, la certidumbre de sus destinatarios garantiza que esa cuestión desde aquel momento ya no puede reabrirse, esto es, que sobre la misma el Ordenamiento jurídico ya nada tiene que decir. Ahora bien, la verdad formal puede entrar en colisión con la verdad material; o dicho en otras palabras, puede generarse un conflicto entre la seguridad jurídica y la justicia. Para conjugar ambos principios el Derecho se dota de un mecanismo procesal excepcional, el recurso de revisión. Por ello, la certidumbre del Ordenamiento jurídico exige que ese recurso se encuentre restringido a determinados supuestos o condiciones, precisamente aquéllos que inciden en la búsqueda de la verdad material, en la justicia. En nuestro Ordenamiento, el legislador ha considerado como tales la aparición de hechos de relevancia para el contenido de la sentencia firme y desconocidos en el momento de su dictado. Nuestro Tribunal Constitucional ha puesto en conexión la seguridad jurídica y la justicia a través del recurso de revisión. En este sentido, las SSTC 50/1982, FJ. 3, 124/1984, FF.JJ. 6 y 8.

constitucionales que posibilitan la reforma del mismo, consustanciales a un Estado social y democrático de Derecho; c) en el caso concreto, la protección de la confianza de los ciudadanos en la estabilidad y permanencia del Derecho no se vulnera si por determinadas exigencias constitucionales el legislador lleva a cabo una reforma del Ordenamiento jurídico, incluso con incidencia retroactiva y con afectación a derechos adquiridos; d) la ponderación entre las exigencias constitucionales que amparan la estabilidad y la reforma del Ordenamiento jurídico debe contemplar como cánones de constitucionalidad la razonable previsibilidad y justificación del cambio normativo. Así, no se atenta contra la seguridad jurídica (entendida como protección de la confianza de los ciudadanos en la estabilidad del Derecho) si el cambio normativo, incluso con efectos retroactivos, se ha llevado a cabo de forma "razonablemente previsible" y "justificable".

A diferencia de lo que sucede con las manifestaciones de la seguridad jurídica consistentes en el conocimiento y previsibilidad de las normas, a las que el Tribunal ha deparado un amparo constitucionalmente fuerte, podemos afirmar que la confianza de los ciudadanos en la estabilidad del Derecho ha recibido una protección más débil o endeble por parte del Tribunal Constitucional, pues se configura como una manifestación de la seguridad jurídica que cede frente a las exigencias constitucionales que amparan la reforma del Ordenamiento jurídico.

En los términos que más tarde veremos, a juicio de algunos autores esa garantía de estabilidad del Derecho que se atribuye a la seguridad jurídica se encuentra presente en algunos pronunciamientos del Tribunal sobre límites materiales al contenido de las leyes de presupuestos. Tesis que debe matizarse o modularse. Creemos que sólo puede mantenerse ese planteamiento si se demuestra: primero, que el desbordamiento material de las leyes de presupuestos atenta contra la estabilidad del Derecho; segundo, que en el caso concreto, esa falta de estabilidad genera una incertidumbre razonablemente insuperable en los destinatarios de la norma legal; y tercero, la ausencia de justificación de la

innovación legislativa.

2. El control de constitucionalidad de la norma legal sospechosa de causar incertidumbre en sus destinatarios. Sus problemas: seguridad jurídica y técnica legislativa.

A) Consecuencias de la incertidumbre de la norma jurídica.

El Derecho, cuando es incierto, puede provocar en sus destinatarios ignorancia o error. En tales casos, éstos pueden quedar excusados de su cumplimiento y exonerados de responsabilidad por incumplimiento. Desde las exigencias de la seguridad jurídica, ésta es la interpretación que debe darse al viejo instituto de la "ignorancia del Derecho"<sup>44</sup> y a nuevos principios, como la "protección de la confianza legítima"<sup>45</sup>.

Esa consecuencia (del incumplimiento de la norma que causa

---

<sup>44</sup> La norma que causa incertidumbre no obliga al cumplimiento de la misma por sus destinatarios. Ello se justifica a partir del siguiente razonamiento. Es cierto que tradicionalmente se ha concebido como exigencia de la seguridad jurídica que "la ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento" (artículo 6.1 del Código civil). Pero también es exigencia de la justicia, a través de institutos como la exoneración de la responsabilidad, que no puede obligarse al cumplimiento de la norma, si ésta genera ignorancia, error, desconocimiento o desconfianza precisamente por la incertidumbre que genera en sus destinatarios.

En el esquema teórico propuesto, las tres manifestaciones de la seguridad jurídica (conocimiento, previsibilidad y confianza en el Derecho) conectan con el principio de sumisión de los poderes públicos y ciudadanos al Ordenamiento jurídico (artículo 9.1 CE). Desde esta perspectiva, la ignorancia del Derecho no debe imponer a sus destinatarios la obligación de conocer las leyes, ni tampoco actúa como presunción de que todos las conocen. Lo que sí garantiza el instituto de la *ignorantia iuris*, a partir del artículo 9.1 CE, son los principios de validez y eficacia general del Derecho, esto es, la certidumbre de los destinatarios de la norma de que ésta, por imperativo del Ordenamiento jurídico, se va a cumplir por todos los ciudadanos y los poderes públicos. Salvo, claro está, que el mismo Ordenamiento jurídico por diversas razones exonere de la responsabilidad por incumplimiento de la norma a su destinatario. Por ejemplo, esa relación "ignorancia del derecho-exoneración de la responsabilidad por incumplimiento" ha sido captada en su justa dimensión por el Consejo de Estado, en su Dictamen 504/1994, de 3 de junio. Sobre la ignorancia del Derecho y su relación con el principio de seguridad jurídica, puede consultarse Palma Fernández, J.J., *La seguridad jurídica ante la abundancia de normas*, Madrid, 1997, p. 41; o Pérez Luño, A., *La seguridad jurídica*, Barcelona, 1991, pp. 71-82 (y la bibliografía que anota).

<sup>45</sup> En el ámbito de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos, en los últimos años está cobrando fuerza el principio de "confianza legítima". Éste se configura como una manifestación de la seguridad jurídica, en su dimensión de protección de la confianza de los ciudadanos en el Derecho. Tal principio protege la confianza que el ciudadano deposita en sus relaciones con la Administración frente a las informaciones erróneas, defectos de funcionamiento, voluntad cambiante, actitud arbitraria, o actuación irregular de ésta. Su aplicación puede comportar para el administrado, si incurre en error o ignorancia como consecuencia de la confianza depositada en la Administración, la excusa del cumplimiento de la norma y la exoneración de su responsabilidad por incumplimiento.

El legislador, recientemente, ha acogido tal principio. La Ley 4/1999, de 13 de enero, que reforma la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en el nuevo artículo 3 formula la obligación de la Administración de actuar en el marco de sus relaciones con los ciudadanos, con observancia de los "principios de la buena fe y de confianza legítima".

Por otro lado, al igual que el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, el Tribunal Supremo español reconoce el principio (en este sentido, claramente, la STS -Sala 3ª, Sección 3ª- de 26 de febrero de 1989).

Un ejemplo de la aplicación del principio puede verse Dictamen del Consejo de Estado núm. 504/1994, anteriormente citado (un ciudadano, con base a un folleto difundido con información errónea, reclama de la Administración el otorgamiento de concretas ayudas; el órgano consultivo, tras recordar el alcance que debe darse al artículo 6.1 del Código civil, afirma: "resulta innegable que la Administración, al facilitar una información errónea sobre las bonificaciones fiscales de que gozaría al rehabilitar su vivienda, indujo al reclamante a actuar de una determinada manera"; "La Administración crea una apariencia que sólo a ella es imputable y, amparado en la misma, el reclamante se decidió a actuar como lo hizo, sufriendo un perjuicio económico que es imputable, en definitiva, a los servicios administrativos"); también el Dictamen 447/1994, de 21 de abril.

En la doctrina, pueden consultarse los estudios de Castillo Blanco, F.A., *La protección de la confianza en el Derecho Administrativo*, Madrid, 1998; García Macho, R., "Contenido y límites del principio de la confianza legítima: estudio sistemático de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia", *REDA*, núm. 56, 1989; Marín Riaño, F., "La recepción del principio de protección de la confianza legítima en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo", *La Ley*, tomo 2, 1989, pp. 604 y ss; Muñoz Machado, S., *La responsabilidad civil de la Administración por incumplimiento del Derecho Comunitario Europeo*, Madrid, 1989; del mismo autor, *La Unión Europea y las mutaciones del Estado*, Madrid, 1993; Palma Fernández, J.J., *La seguridad jurídica ante la abundancia de normas*, Madrid, 1997, pp. 39-42.

incertidumbre en sus destinatarios) afecta a la aplicación del Derecho al caso concreto, pero *per se* no tiene efectos anulatorios. La eliminación de la norma generadora de inseguridad jurídica debe ser declarada por el órgano competente. Es aquí donde en sus correspondientes ámbitos operan los Tribunales ordinarios<sup>46</sup> y, sobre todo, el Tribunal Constitucional.

B) El control de la norma legal bajo sospecha de incertidumbre. Juicio de constitucionalidad y libertad de configuración normativa del legislador.

a) Planteamiento.

En este ámbito, la autolimitación del Tribunal Constitucional para la no invasión de la libertad de configuración normativa del legislador encuentra un importante límite en la solemne proclamación de la seguridad jurídica del artículo 9.3 CE. Los campos de actuación del legislador y del Tribunal Constitucional quedan delimitados; el legislador es dueño de la opción política y de la técnica legislativa expresadas en la norma, mientras el Tribunal, a través del juicio de constitucionalidad, se limita a controlar la norma que causa inseguridad en sus destinatarios. Ahora bien, el problema aparece cuando en el caso concreto se hace difícil delimitar el alcance de la técnica legislativa y la seguridad jurídica<sup>47</sup>, de íntima

---

<sup>46</sup> Son escasas las resoluciones de los Tribunales ordinarios en las que se concluye una vulneración de la seguridad jurídica. Cubero Truyo, A.M. (*La simplificación del ordenamiento tributario (desde la perspectiva constitucional)*, Madrid, 1997, p. 46) y Simón Acosta, E. ("Presentación", *Jurisprudencia Tributaria, Aranzadi*, núm. 53, 1995, pp. 5 y 6) se refieren a la "encomiable" STSJ del País Vasco de 22 de diciembre de 1994. En ésta, por vulneración de la seguridad jurídica, se anulan las liquidaciones practicadas en concepto de Impuesto de Radicación por el Ayuntamiento de Santurce, habida cuenta de que la determinación de la tarifa (sobre la base de la categoría de las calles de esa localidad) se basaba en un Acuerdo del Pleno de ese Ayuntamiento en ese aspecto poco claro.

Ahora bien, las exigencias de la seguridad jurídica se renocen en las fundamentaciones jurídicas de los Tribunales ordinarios. Por ejemplo, en relación al conocimiento y comprensión de las normas, la STS (Sala 3ª, Sección 3ª), de 17 de marzo de 1994 (citada por Palma Fernández, J.L., *La seguridad jurídica ante la abundancia de normas*, Madrid, 1997, p. 43 en n. 45). O en relación a la previsibilidad de las consecuencias jurídicas y la protección de la confianza, la STSJ (Contencioso Administrativo, Sección 4ª) de Cataluña, de 18 de diciembre de 1998 (sobre la modificación de tarifas del IRPF acometida por el Decreto Ley 5/1992, de medidas presupuestarias y económicas urgentes, FJ. 4).

<sup>47</sup> El problema lo detecta claramente el TC en su sentencia 150/1990 (Ley del Fondo de Solidaridad Municipal de Madrid), FJ. 8: "no cabe subestimar la importancia que para la certeza del Derecho y la seguridad jurídica tiene el empleo de una depurada técnica jurídica en el proceso de elaboración de las normas... Resulta inexcusable en este contexto el esfuerzo del legislador, tanto estatal como autonómico, por alumbrar una normativa tributaria abarcable y comprensible para la mayoría de los ciudadanos a los que va dirigida; puesto que una legislación confusa, oscura e incompleta, dificulta su aplicación y, además de socabar la certeza del Derecho y la confianza de los ciudadanos en el mismo, puede terminar por empañar el valor de la justicia. Sin embargo, lo anterior no conduce a considerar que las omisiones o las deficiencias técnicas de una norma constituyan, en sí mismas, tachas de inconstitucionalidad; siendo, por otra parte, inherente al valor superior del pluralismo (art. 1.1 de la Constitución) que las leyes puedan resultar acertadas y oportunas a unos como desafortunadas e inoportunas a otros".

Por ejemplo, Rodríguez Bereijo, A. ("Jurisprudencia constitucional y Derecho Presupuestario. Cuestiones resueltas y temas pendientes", *REDC*, núm. 44, 1995), acerca de las leyes de acompañamiento presupuestarias, se pregunta: "¿dónde acaban, en este caso, los problemas y límites de la técnica

conexión, sobre todo cuando se trata de determinadas cualidades del Ordenamiento jurídico, como la claridad y la estabilidad del Derecho. Sin perjuicio de lo que decimos a continuación, en el posterior apartado III analizamos desde la perspectiva del contenido material de las leyes algunas conexiones que presentan la seguridad jurídica y la técnica legislativa (en concreto, la homogeneidad material y la estructura formal de las leyes).

**b) El pluralismo político, la libertad de configuración del legislador y la técnica legislativa en la jurisprudencia constitucional.**

En sí mismas, la oportunidad política o el acierto técnico de una ley no deben ser objeto de enjuiciamiento por el Tribunal Constitucional. Ello sobre la base del pluralismo político proclamado en el artículo 1.1 CE, que ampara la libertad de configuración normativa del legislador. Ahora bien, esa libertad del legislador tiene como límite el respeto al texto constitucional (artículo 9.1 CE)<sup>48</sup>.

Por lo general, en las alegaciones ante el Tribunal Constitucional el juicio del acierto político o de oportunidad de la ley suele reconducirse hacia una vulneración de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos<sup>49</sup>. Aquí, debe reconocerse al Tribunal, que subraya el carácter impreciso y genérico del principio, un meritorio esfuerzo y mucha prudencia a la hora de delimitar el alcance de la arbitrariedad de los poderes públicos, que proscribiera expresamente el artículo 9.3 CE,

---

jurídica y legislativa y comienzan los estrictamente de constitucionalidad de las Leyes y de la creación normativa por la interpretación constitucional del Tribunal?. No es posible dar una respuesta apriorística, de modo que como ya ocurriera con otros problemas jurídicos presupuestarios habrá de estarse a lo que, *caso por caso*, resuelva la jurisprudencia constitucional".

<sup>48</sup> Desde sus primeras resoluciones, el Tribunal ha dejado sentado que en sí mismas la oportunidad política y el acierto técnico de las normas legales no pueden ser objeto del juicio de constitucionalidad. En este sentido, de forma muy clara, se pronuncia tempranamente en la sentencia 4/1981 (afirma que el pluralismo político ampara la libertad de configuración del legislador, pues la existencia de una sola opción sería la negación del pluralismo; y en cuanto al papel del TC: sólo determina lo que no cabe en la Constitución); o la sentencia 11/1981 ("La Constitución es un marco de coincidencias suficientemente amplio como para que dentro de él quepan opciones políticas de muy diferente signo. La labor de interpretación de la Constitución no consiste necesariamente en cerrar el paso a las opciones o variantes imponiendo autoritariamente una de ellas"). Doctrina que se reitera en resoluciones posteriores; por citar dos, la STC 76/1990 (FJ. 8.4): "Siendo inherentes al valor superior del pluralismo -art. 1.1 de la Constitución- que las leyes pueden resultar acertadas y oportunas a unos como desafortunadas e inoportunas a otros, cabe ciertamente discutir la oportunidad o conveniencia de la modificación normativa que ahora examinamos... pero el juicio que ello merezca a cada uno no afecta en modo alguno a la constitucionalidad de la reforma operada"; o la STC 221/1992 (acerca de los límites de la actuación del legislador: "La libertad de configuración del legislador y las dificultades que entraña su control no equivalen a una libertad absoluta").

<sup>49</sup> Pero también a institutos fiscalizadores tradicionalmente conexos, como la desviación, exceso o abuso de poder o la desviación del fin constitucional de la norma legal.

frente al significado de la legítima libertad de apreciación política del legislador, que ampara el pluralismo político del artículo 1.1 CE<sup>50</sup>.

Desde la perspectiva concreta de la técnica legislativa, el Tribunal se inhibe de la tarea de fiscalizar la corrección técnica de las leyes<sup>51</sup>; dicho en otros términos, admite la licitud constitucional *per se* tanto de las normas legales técnicamente acertadas como de las desacertadas. En su jurisprudencia se advierte una deferencia hacia la opción técnica asumida por el legislador, de forma que, desde un inicio y de forma reiterada, afirma que escapa de su función el reproche constitucional tanto de la perfección técnica de las leyes<sup>52</sup> como de la perfectibilidad (o de idoneidad frente a otras alternativas técnicas) de las mismas<sup>53</sup>.

### c) Problemas de técnica legislativa que ha afrontado el Tribunal desde la perspectiva de la seguridad jurídica.

Hemos visto que el acierto o desacierto técnico de las leyes

---

<sup>50</sup> Al respecto, el apartado III.1.C del Capítulo Tercero.

<sup>51</sup> Véase Pulido Quecedo, M., "El control jurídico-constitucional en materia de técnica legislativa", *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 12, 1999, pp. 13-36.

<sup>52</sup> En la doctrina, son varios los argumentos esgrimidos para defender la validez constitucional de las normas técnicamente desacertadas; así, el inexistente derecho a la perfección de la tarea legislativa y el consecuente margen de tolerancia al legislador; o incluso la salvaguardia del carácter necesario y contingente de la interpretación (Cubero Truyo, A.M., *La simplificación del ordenamiento tributario (desde la perspectiva constitucional)*, Madrid, 1997, pp. 51-52).

Muy claras son las siguientes SSTC: 37/1881 (no es función de la jurisdicción constitucional "velar por la perfección técnica de las leyes"); 109/1987 (FJ. 3c: "el juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa"); 76/1990 (FJ. 8: es inherente al valor superior del pluralismo "que las leyes puedan resultar acertadas y oportunas a unos como desacertadas e inoportunas a otros"); 150/1990 (FJ. 10: las omisiones o las deficiencias técnicas de una norma no constituyen "en sí mismas, tachas de inconstitucionalidad"); 149/1991 ("en la perspectiva de esta jurisdicción constitucional, la imperfección técnica no es causa de invalidez" -reproducido en la STC 164/1995-); 226/1993 (FJ. 4: al Tribunal no le corresponde "pronunciarse sobre la perfección técnica de las leyes"; FJ. 5, *in fine*: el "control jurisdiccional de la Ley nada tiene que ver con su depuración técnica" ni puede dar lugar a la "constricción del ámbito de libre configuración del legislador"); 55/1996 (FJ. 6: los límites que en esta materia tiene la jurisdicción constitucional frente al legislador: "Lejos de proceder a la evaluación de su conveniencia, de sus efectos, de su calidad o perfectibilidad... hemos de reparar únicamente, cuando así se nos demande, en su encuadramiento constitucional"; que se reproduce en la STC 161/1997, FJ. 9); 162/1996 (FJ. 3: "Ciertamente es que este Tribunal no es Juez de la calidad técnica de las leyes"); 195/1996 (FJ. 3: "los defectos de la técnica legislativa empleada no bastan para extraer la conclusión de inconstitucionalidad"); 173/1998 (FJ. 4: "Se trata de una opción de técnica legislativa que entra de lleno en la libertad de configuración del legislador, y que tiene la indudable virtud de paliar la dispersión normativa existente en la materia"); 225/1998 (FJ. 2A: "Evidentemente, el grado de acierto del legislador acerca de la naturaleza temporal o definitiva de la disposición legal impugnada y su calificación como norma de derecho transitorio no es *per se* elemento condicionante de su constitucionalidad, ni supone en su sola consideración individual, una quiebra del principio de seguridad jurídica reconocido en el art. 9.3 CE. Calificar como transitoria una regulación jurídica de vigencia temporalmente incondicionada puede ser, en su caso, expresión de una mala técnica legislativa, mas de dicha circunstancia no cabe inferir de modo necesario una infracción del mencionado principio constitucional").

<sup>53</sup> El Tribunal Constitucional, además de respetar la opción técnica asumida por el legislador, no entra en la perfectibilidad técnica de la norma. Esto es, en el juicio de constitucionalidad no repara en el análisis de otras opciones técnicas posibles. Por ejemplo, las SSTC: 226/1993 (FJ. 4: no le corresponde al Tribunal "sustituir con su criterio el que haya mostrado el autor de la ley", "ni puede aceptarse que la Constitución imponga en este extremo, suprimiendo por entero la libertad de configuración del legislador, una solución única y exclusiva"); 161/1997 (citando la STC 55/1996, FJ. 9: Lejos de proceder a la evaluación de "su relación con otras alternativas posibles, hemos de reparar únicamente, cuando así se nos demande, en su encuadramiento constitucional"); o la 225/1998 (FJ. 2A): "ni puede aceptarse que la Constitución imponga, en relación con la configuración como norma de derecho transitorio del precepto que ahora nos ocupa, una solución única y exclusiva, suprimiendo por entero la libertad del legislador").

(esto es, la técnica legislativa que ampara la libertad de configuración normativa) tiene como límite lo dispuesto en la Constitución. En diversos pronunciamientos, el Tribunal ha tratado el problema de la posible afectación por la ley, debido a la corrección técnica de su contenido o la técnica empleada en su elaboración, al sistema constitucional de fuentes y a los derechos fundamentales<sup>54</sup>.

En esa jurisprudencia constitucional, la potencialidad de esa afectación se circunscribe sobre todo a un posible atentado contra la seguridad jurídica. Así, en relación a los defectos técnicos del contenido de las leyes, el Tribunal deja claro que si por causa de los mismos se produce en el destinatario de la norma una incertidumbre absoluta sobre el Derecho aplicable, esa regulación legal debe reputarse contraria a la seguridad jurídica<sup>55</sup>.

También, desde la perspectiva de la seguridad jurídica, el Tribunal advierte sobre los riesgos de ciertas prácticas legislativas, sobre todo autonómicas, potencialmente inconstitucionales por inadecuadas al sistema de fuentes configurado en la Constitución<sup>56</sup>. Así lo hace respecto de las denominadas *leges repetitae*; esto es, la reproducción: a) por la ley de preceptos constitucionales<sup>57</sup>; b) por la ley autonómica de

---

<sup>54</sup> Al respecto, véase el trabajo de López Guerra, L., "La técnica legislativa ante el Tribunal Constitucional", *La técnica legislativa a debate*, Madrid, 1994, pp. 297-307.

<sup>55</sup> Buena muestra de ello se encuentra en la STC 46/1990, con declaración de inconstitucionalidad. En ésta resuelve varios recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Gobierno del Estado frente a diversas Leyes de Aguas del Parlamento de Canarias (14/1987, de 29 de diciembre, y 6/1989, de 22 de mayo). A juicio del Abogado del Estado, las sucesivas leyes de suspensión canarias, a través de un complicado juego de remisiones normativas, pretenden aplazar *sine die* en el tiempo la aplicación en esa Comunidad Autónoma de la Ley estatal de Aguas 2/1985, por lo que atentan contra la certeza, la previsibilidad y la confianza en la racionalidad del Derecho. El Tribunal (FJ. 4) sostiene que "mediante esta censurable actuación legislativa el Parlamento canario" infringe el principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE) "al generar una situación de incertidumbre jurídica en todo lo referente a la legislación de aguas aplicable en el territorio insular. La exigencia del art. 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a que atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas como la que sin duda se genera en este caso dado el complicadísimo juego de remisiones entre normas que aquí se ha producido. Hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es Derecho y no, como en el caso ocurre, provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes incluso cuáles sean éstas. La vulneración de la seguridad jurídica es patente".

<sup>56</sup> Véase Pulido Quecedo, M., "El control jurídico-constitucional en materia de técnica legislativa", *Aranzadi del Tribunal Constitucional* núm. 12, 1999, pp. 13-36 (el apartado "II. El control por el Tribunal Constitucional y los Tribunales ordinarios", "C) Estado autonómico, reparto competencial y técnica legislativa", y las conclusiones 5ª y 6ª con que cierra su aportación).

<sup>57</sup> Véase la STC 40/1981, sobre la impugnación de determinados preceptos de la Ley del Parlamento Vasco 4/1981, de "designación de Senadores representantes de Euskadi". Esa ley, por lo que atañe a la fijación de las causas de inelegibilidad de los senadores, reproduce disposiciones de la legislación estatal correspondiente (parte del artículo 70.1 CE). El Tribunal manifiesta (FJ. 1c): "en todo caso tiene validez en tanto en cuanto es tal reproducción; pero no por ello debe ser calificada de inconstitucional. Al hacer dicha afirmación, este Tribunal no desconoce los inconvenientes que resultan de utilizar una técnica consistente en la reiteración en normas de rango inferior de lo que se establece por norma de rango superior, teniendo en cuenta que, independientemente de la mayor o menor frecuencia de su uso, esta técnica duplicativa se presta a un margen de inseguridad y error". Consúltense también las SSTC 38/1982, FJ. 6; 76/1983, FJ. 23.

normas estatales relativas a materias de competencia estatal<sup>58</sup>;  
c) por las leyes autonómicas que desarrollan bases estatales<sup>59</sup>;

<sup>58</sup> A veces, las leyes autonómicas reproducen en su seno disposiciones normativas relativas a materias de competencia estatal que guardan relación con la materia de competencia autonómica regulada. Esa técnica, destinada a conseguir una regulación general y sistemática de la materia, paradójicamente puede generar incertidumbre en los destinatarios de la norma.

Sobre esta cuestión se pronuncia tempranamente el Tribunal. En su sentencia 40/1981, anteriormente anotada, sin llegar a la declaración de inconstitucionalidad, señala los problemas que genera esta técnica duplicativa (FJ. 1c): "podrá resultar superflua", "se presta a un margen de inseguridad y error". En el mismo sentido, en sus posteriores sentencias 10/1982 y 38/1982. En la primera de ellas, se pronuncia acerca del recurso de inconstitucionalidad contra la Ley catalana 6/1981, del Consejo Asesor de Radiotelevisión Española en Cataluña; en un *obiter dictum*, acerca del artículo 2 de la Ley catalana, de fijación de los principios generales inspiradores de la actividad del órgano, que presenta un paralelismo con el artículo 4 de la Ley estatal 4/1980, manifiesta el Tribunal (FJ. 8): "este Tribunal ya formuló reservas sobre el procedimiento consistente en reproducir (y por cierto más o menos fielmente) normas de otras disposiciones en vez de remitirse a ellas; procedimiento que, al utilizarse por órganos legislativos distintos, con ámbitos de competencia distintos, está inevitablemente llamado a engendrar tarde o temprano una innecesaria complicación normativa cuando no confusión e inseguridad. En el presente caso no hay evidentemente inconstitucionalidad material, en cuanto se reiteran y particularizan preceptos del Estatuto de la Radio y la Televisión. Pero no es menos cierto que formalmente la fijación de los principios generales que han de inspirar la actividad de un órgano corresponde a quien tiene competencia para crearlo, es decir, aquí el Estado. El paralelismo con el artículo 4 de la Ley 4/1980 no es razón suficiente para salvar la inconstitucionalidad". En la STC 38/1982, resuelve un conflicto de competencia promovido por el Gobierno del Estado contra el Decreto 189/1991, de la Generalidad de Cataluña, sobre normas de protocolo y ceremonial; también en un *obiter dictum*, sobre el artículo 18 del Decreto que fija el tratamiento que debe darse al Presidente del Tribunal Superior de Justicia, sostiene el Tribunal (FJ. 6): "constituye una técnica legislativa incorrecta la de incluir en disposiciones la transcripción de preceptos de la Constitución o de leyes cuando la competencia para dictarlas no corresponde al autor de la disposición, porque ello introduce un factor de inseguridad en el ordenamiento y de posible confusión acerca de lo vigente en cada momento, al poder quedar afectadas las disposiciones en caso de cambio de la ley y al poderse introducir aparentes modificaciones inadvertidas cuando la transcripción no es absolutamente literal o se saca de su contexto lo transcrito". Posteriormente, el Auto del TC 172/1986, acerca de si el Consejo de Gobierno catalán puede personarse en el procedimiento relativo a la cuestión de inconstitucionalidad; dice el Tribunal (FJ. único): "nunca sería admisible que, en virtud de la técnica -que este Tribunal ha tildado repetidamente de incorrecta- consistente en transcribir literalmente preceptos de las leyes aprobadas por el Estado en el ámbito de sus competencias, se llegare a producir el efecto de ampliar la capacidad de las Comunidades Autónomas para comparecer en el proceso constitucional, en supuestos distintos a aquéllos a los que el art. 37.2 de la LOTC se refiere estrictamente". También la STC 62/1991, en relación a la reproducción de la normativa estatal por la Ley gallega sobre el Estatuto del Consumidor; afirma el Tribunal (FJ. 4b): la "simple reproducción por la legislación autonómica, además de una peligrosa técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a las Comunidades Autónomas"; en su voto particular, el magistrado J. Leguina Villa califica de formalista la postura del Tribunal. Asimismo, puede verse la STC 147/1993 (FJ. 4). Y por último dos resoluciones: las SSTC 150/1998 y 193/1998. En la primera, resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley de la Comunidad Autónoma de Castilla y León 14/1990, de Concentración Parcelaria; acerca del precepto que atribuye competencias en la materia al Juez de Primera Instancia e Instrucción, manifiesta el Tribunal (FJ. 4): "Es reiterada la jurisprudencia de este Tribunal sobre las normas de las Comunidades Autónomas que reproducen la legislación estatal careciendo de la competencia correspondiente en la materia de que se trate". "Dicha jurisprudencia declara la inconstitucionalidad de la normativa autonómica reproductora de la legislación estatal", "como en el caso ocurre, existe falta de competencia de la Comunidad Autónoma en la materia. Porque si la reproducción de normas estatales por Leyes autonómicas es ya una técnica peligrosamente abierta a potenciales inconstitucionalidades, esta operación se convierte en ilegítima cuando las Comunidades Autónomas carecen de toda competencia para legislar sobre una materia". En la STC 173/1998, resuelve el recurso de inconstitucionalidad contra preceptos de la Ley del Parlamento andaluz 9/1988, de Puertos Deportivos; su artículo 10, que exigía un informe preceptivo y vinculante del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo sobre la ocupación de dominio público, es declarado inconstitucional por incompetencia de la Comunidad Autónoma para reformular el contenido y ámbito de informes estatales (artículo 16.2 de la Ley de Puertos del Estado) (FJ. 12).

De esa jurisprudencia, extraemos algunas consecuencias. La técnica consistente en la reproducción sin más en leyes autonómicas de normas estatales que tratan sobre materias de competencia estatal se estima inconstitucional, por los problemas de seguridad jurídica que potencialmente genera. Esa incertidumbre en los destinatarios de la norma que puede crear la técnica duplicativa se centran en la falta de seguridad en el futuro acerca de si la norma repetida en la ley autonómica obedece tan sólo a una simple reiteración de la estatal, o bien corresponde a la competencia de la Comunidad Autónoma; además, en el caso de una futura modificación de la norma estatal repetida, puede generarse una confusión acerca del Derecho aplicable, pues se desconocería si la norma estatal reproducida en la ley autonómica: a) debe entenderse derogada de forma automática, sin mediar derogación expresa por parte de la Comunidad Autónoma; o b) debe reputarse que incurre en inconstitucionalidad sobrevenida por incompetencia.

Sobre estos aspectos, Lasagabaster Herrarte, I., "La integración del ordenamiento estatal y autonómico", *La calidad de las leyes*, Vitoria, 1989, pp. 209-210; o López Guerra, L., "La técnica legislativa ante el Tribunal Constitucional", *La técnica legislativa a debate*, Madrid, 1994, pp. 301-303.

<sup>59</sup> Desde la perspectiva de la seguridad jurídica, a una conclusión contraria llega el Tribunal cuando se enfrenta con la técnica consistente en la reproducción de las bases estatales por la ley autonómica que las desarrolla. En efecto, al tratarse de una competencia compartida, favorece la seguridad jurídica la reproducción de las bases estatales por la ley autonómica que las desarrolla, pues se ofrece al destinatario de la norma autonómica una regulación fiel y sin contradicciones respecto de las bases estatales. Ahora bien, por constituir un atentado contra la seguridad jurídica, el Tribunal declara la inconstitucionalidad de la legislación autonómica de desarrollo que no ha reproducido, o lo ha hecho parcialmente, la legislación básica estatal, siempre, claro está, que dicha exclusión o inclusión parcial de las bases estatales pueda generar confusión en cuanto al Derecho aplicable.

Véase la STC 154/1989, donde el objeto de impugnación es la Ley canaria 8/1984, en concreto su artículo 6.3, por omitir una causa de incompatibilidad (relativa a la prestación de servicios o relación laboral en activo) que debiera aplicarse a los miembros del Consejo de Administración de la Radiotelevisión autonómica, en desarrollo del artículo 7.4 de la Ley estatal 4/1980, norma con carácter básico. A juicio de la Comunidad Autónoma, con base en la doctrina del propio Tribunal sobre las *leges repetitae*, esa técnica reproductora, además de superflua, constituye una técnica legislativa peligrosa. El Tribunal descarta esa interpretación y pone el acento en la posible confusión respecto del Derecho aplicable que generaría el entendimiento de excluir de la ley autonómica esa causa de incompatibilidad recogida con carácter básico en la ley estatal. En este sentido, a juicio del Tribunal, la omisión en el artículo 6.3 de la Ley autonómica produce "la posible confusión de entender excluida para los miembros del Consejo de Administración de la RTVC - como sostiene el representante del legislador canario- la causa de incompatibilidad que, sobre prestación de servicios o relación laboral en activo, prevé el artículo 7.4 de la Ley 4/1980"; por atentar contra la seguridad jurídica, declara (FJ. 6) la inconstitucionalidad del precepto de la ley autonómica impugnada. Véanse también las SSTC 61 y 62/1993, sobre causas de incompatibilidad previstas en leyes autonómicas de Cajas de Ahorros. En la primera, se impugna la Ley canaria 13/1990, de Cajas de Ahorro, por la exclusión de algunas causas de incompatibilidad contempladas en la Ley estatal. La Comunidad Autónoma considera que, lejos de producir confusión, la regulación autonómica es compatible con la estatal, de suerte que deben entenderse

d) por la ley ordinaria de preceptos contenidos en ley orgánica<sup>60</sup>.

Se trata de prácticas, señala el Tribunal, que "pueden mover a la confusión normativa y conducir a la inconstitucionalidad derivada de la norma"<sup>61</sup>. Ahora bien, desde la perspectiva de la seguridad jurídica, el Tribunal analiza en cada caso si esa defectuosa, deficiente o peligrosa técnica legislativa genera confusión, y por tanto incertidumbre en los destinatarios de la norma. Sólo en ese supuesto declara la inconstitucionalidad de la norma por vulneración de la seguridad jurídica<sup>62</sup>.

También desde la perspectiva de la seguridad jurídica se ha pronunciado el Tribunal acerca de las exigencias de calidad y precisión en el desarrollo legal de los derechos fundamentales<sup>63</sup>;

---

de forma acumulativa. Contrariamente, el Tribunal considera que esa regulación autonómica se presenta como una regulación completa, suficiente y cerrada; por ello, la reproducción parcial de la normativa básica estatal en la ley de desarrollo autonómico constituye una técnica legislativa defectuosa que genera incertidumbre en sus destinatarios, razón por la que vulnera la seguridad jurídica. En parecido sentido, la STC 62/1993, sobre la Ley aragonesa de Cajas de Ahorro.

Nuevamente, aportamos alguna conclusión. En primer lugar, conforme hemos visto, la técnica consistente en la reproducción sin más en leyes autonómicas de normas estatales que tratan sobre materias de competencia estatal se estima por el Tribunal como inconstitucional por vulneración de la seguridad jurídica. Sin embargo, como acabamos de exponer, esa reproducción no genera inconstitucionalidad, por posible vulneración de la seguridad jurídica, cuando se trata de materias compartidas a través de la técnica bases-desarrollo; bien al contrario, la reproducción o la remisión por la ley autonómica de las bases estatales se configura como una técnica legislativa adecuada, desde la perspectiva de la seguridad jurídica. La normativa autonómica de desarrollo es contraria al referido principio constitucional cuando induce a confusión acerca de si las bases estatales son o no aplicables a la Comunidad Autónoma (por falta de reproducción total de las bases estatales o por la ausencia de remisión a las mismas).

Algunos autores, desde la perspectiva de la seguridad jurídica y conforme a esta jurisprudencia constitucional, consideran: "Quedan abiertas diversas vías al legislador autonómico, vías que, en principio, incluyen tanto la remisión normativa, como la reproducción de las bases estatales" (López Guerra, L., "La técnica legislativa ante el Tribunal Constitucional", *La técnica legislativa a debate*, Madrid, 1994, p. 303); o sobre la base del acierto de la técnica consistente en la repetición de una norma estatal por una autonómica en los supuestos en que esta última es desarrollo o complemento de aquélla: "Sería interesante en este sentido que el preámbulo de la ley autonómica hiciese referencia explícita a la norma estatal desarrollada o completada" (Lasagabaster Herrarte, I., "La integración del ordenamiento estatal y del autonómico", *La calidad de las leyes*, Vitoria, 1989, p. 210).

<sup>60</sup> En la STC 162/1996 se pronuncia sobre el precepto de la Ley valenciana 11/1988, del Síndico de Agravios, que reproduce con algunas modificaciones el tipo de desobediencia contemplado en la Ley Orgánica 3/1981, del Defensor del Pueblo. Desde la perspectiva de la seguridad jurídica, afirma el Tribunal (FJ. 3): "Cierto es que este Tribunal no es Juez de la calidad técnica de las Leyes pero no ha dejado de advertir sobre los riesgos de ciertas prácticas legislativas potencialmente inconstitucionales por inadecuadas al sistema de fuentes configurado en la Constitución. Así lo hizo... cuando por Ley ordinaria se reiteraban preceptos contenidos en una Ley orgánica... como en el caso ocurre, existe falta de competencia de la Comunidad Autónoma en la materia". La STC 146/1993 versa sobre ley autonómica que se remite a una ley ordinaria estatal, siendo ésta posteriormente derogada por una ley orgánica. Véase el comentario que más adelante, en nota, realizamos sobre la misma.

<sup>61</sup> SSTC 162/1996 (FJ. 3) y 150/1998 (FJ. 4).

<sup>62</sup> Un ejemplo encuentra en la STC 146/1993, donde resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno de la Nación contra la Ley aragonesa 8/1987, de creación, organización y control parlamentario de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión. En concreto, su artículo 22, sobre el derecho de rectificación relativo a las informaciones radiodifundidas o televisadas, se remite a la normativa vigente sobre la materia (el artículo 25 de la Ley estatal 4/1980, de 10 de enero, del Estatuto de la Radio y Televisión). A juicio del Tribunal, esa remisión es "desafortunada, puesto que aquella primera normativa específica fue posteriormente derogada de manera expresa por la Ley Orgánica 2/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de rectificación": "Pero esta deficiente técnica legislativa -al introducir un precepto superfluo y, además, con escaso acierto- no constituye lesión alguna del orden competencial, toda vez que es manifiesta la voluntad de la Ley autonómica de remitirse a la normativa estatal... y no de copiarla o reproducirla ni, menos aún, de innovar el ordenamiento jurídico en materia de derecho de rectificación". A ello agrega el Tribunal que tampoco desde la perspectiva del principio de seguridad jurídica "cabe apreciar la inconstitucionalidad del inciso del art. 22 de la Ley autonómica impugnado, por remitirse a una normativa estatal derogada"; "no puede decirse que la defectuosa técnica legislativa de la Asamblea autonómica conduzca, en este caso, a una falta de certidumbre respecto del conocimiento del derecho estatal aplicable, pues por el propio juego de la vigencia de las normas estatales a que el art. 22 de la Ley autonómica se remite, cabe perfectamente, y sin un gran esfuerzo interpretativo por parte de los destinatarios del precepto autonómico impugnado, entender, de acuerdo con la *ratio* de dicho precepto, cuál es la normativa aplicable en cada momento, que no puede ser otra, entonces y ahora, que la Ley Orgánica 2/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de rectificación".

<sup>63</sup> Tratándose del desarrollo legal de los derechos fundamentales, el canon de constitucionalidad en lo que afecta a la seguridad jurídica es muy exigente. Así, sobre los derechos a la intimidad, la STC 37/1989, y al secreto de las comunicaciones, las SSTC 49/1996 y 49/1999. En esta última, conecta la seguridad jurídica, en tanto que exigencia de calidad y precisión de las normas, con la reserva de ley en el desarrollo de los derechos y libertades. El Tribunal, que acude a resoluciones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos relativas a las exigencias mínimas sobre el contenido o "calidad" de

asimismo, sobre la posible afectación al orden de distribución de competencias por la técnica legislativa empleada y otras cuestiones "técnicas", como las relativas al título, homogeneidad, sistemática y estructura formal de las leyes, aspectos a los que nos referimos más tarde (apartado III del presente Capítulo).

De toda esa jurisprudencia, llegamos a que el Tribunal analiza en cada caso si la deficiente técnica legislativa comporta confusión, y por tanto, incertidumbre en los destinatarios de la norma. Sólo en esos casos declara la inconstitucionalidad de la norma por vulneración de la seguridad jurídica. En los restantes supuestos, la opción de técnica legislativa, aunque pueda tildarse de reprochable, entra de lleno en la libertad de configuración del legislador, y como tal no es tributaria o merecedora del juicio de constitucionalidad.

**d) La "incertidumbre razonablemente insuperable".**

La norma con defectos técnicos por sí misma no contraviene el principio constitucional de la seguridad jurídica; ahora bien, en ciertos casos, la ley, por problemas de técnica jurídica, puede ser causante de inseguridad jurídica. La pregunta surge: ¿cuándo la norma técnicamente desacertada es inconstitucional por vulnerar la seguridad jurídica?.

Ya hemos señalado que, en nuestra opinión, la distinción entre las facetas objetiva (que conecta con las exigencias de técnica legislativa) y subjetiva de la seguridad jurídica es operativa para el control de la norma que por su deficiencia técnica causa inseguridad<sup>64</sup>. Una norma jurídica puede afectar a la seguridad jurídica, pero no contrariarla si no genera

---

la ley de desarrollo del derecho en cuestión (FJ. 5), desde la perspectiva de la seguridad jurídica realiza las afirmaciones siguientes (FJ. 4): "el legislador ha de hacer el máximo esfuerzo posible para garantizar la seguridad jurídica"; "la ley ha de expresar todos y cada uno de los presupuestos y condiciones de intervención"; la exigencia de "una ley de singular precisión". Por tanto, es exigencia de la seguridad jurídica que el legislador en el ámbito de los derechos fundamentales deba ser extremadamente cauteloso en su función, de manera que la ley sea precisa, sin deficiencias, en definitiva, una ley que respete unas exigencias mínimas de "calidad". En esa dirección, el magistrado P. Cruz Villalón en su voto particular considera que en el caso examinado la vulneración del derecho fundamental viene de la deficiencia de la ley.

<sup>64</sup> Así, la contravención de la seguridad jurídica se produce cuando la norma, por sus defectos, produce en sus destinatarios una concreta incertidumbre. Esto es, la declaración de vulneración de la seguridad jurídica no debe resultar sólo de un control abstracto de la norma considerada en sí misma, sino además de la falta de certidumbre que pueda generar en sus destinatarios. Esto es, que los defectos técnicos de la ley generen una incertidumbre tal que para sus destinatarios se trate de una norma de dificultoso o imposible conocimiento y comprensión, de consecuencias jurídicas imprevisibles o de difícil previsión, o generadora de desconfianza.

incertidumbre en sus destinatarios. De ahí que el control de la norma sospechosa de inconstitucionalidad por inseguridad exija siempre un examen casuístico. El problema aparece a la hora de concretar en cada caso cuál ha de ser el grado de incertidumbre para que la norma pueda ser contraria a la seguridad jurídica.

El Tribunal Constitucional, en su sentencia 150/1990, se ha pronunciado sobre ese problema, al afirmar (FJ. 8): "Sólo si, en el contexto ordinamental en que se inserta y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una *incertidumbre razonablemente insuperable* (la cursiva es nuestra) acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma en cuestión infringe el principio de seguridad jurídica". Criterio que se reproduce en resoluciones posteriores, como la STC 142/1993.

Por tanto, la infracción constitucional de la seguridad jurídica proviene no de cualquier "incertidumbre" (que por sí misma ya afecta a la seguridad jurídica), sino de aquélla que es "razonablemente insuperable" para los destinatarios de la norma. O sea, la incertidumbre que desde la razonabilidad, juicio tantas veces aplicado por la jurisprudencia constitucional<sup>65</sup>, resulta "invencible" para los destinatarios concretos de la norma<sup>66</sup>. Así las cosas, sólo las leyes técnicamente defectuosas que provocan en sus destinatarios una "incertidumbre razonablemente insuperable" pueden ser declaradas inconstitucionales por vulnerar la seguridad jurídica. Además, ese criterio puede ser válido para las tres dimensiones o manifestaciones que pueden reconocerse en la seguridad jurídica (esto es, conocimiento, previsibilidad y confianza, en los términos vistos), por razón de la íntima conexión de las mismas con las exigencias de la

---

<sup>65</sup> Véase Carrasco Perera, A., "El juicio de razonabilidad en la justicia constitucional", *REDC*, núm. 11, 1984, pp. 39 y ss.

<sup>66</sup> Cubero Truyo, A.M. (*La simplificación del ordenamiento tributario (desde la perspectiva constitucional)*, Madrid, 1997, pp. 53-55), descompone minuciosamente ese criterio utilizado en el FJ. 8 de la STC 150/1990, resolución que, a su juicio, marca un hito en la doctrina constitucional sobre la seguridad jurídica.

técnica legislativa<sup>67</sup>.

Con acierto, se ha afirmado que el criterio de la "incertidumbre razonablemente insuperable" puede entenderse "asentado" en la jurisprudencia constitucional, aunque "no siempre se haga manifiesto, por no juzgar necesario un mayor detenimiento o por emplear otros argumentos equivalentes"<sup>68</sup>. Esto es, aunque no siempre aluda de forma expresa a ese criterio, en su esencia aparece en las resoluciones acerca de la seguridad jurídica, sean o no declaratorias de inconstitucionalidad<sup>69</sup>.

3. La seguridad jurídica en el marco actual del sistema de fuentes presidido por la proliferación, degradación e inestabilidad legislativas.

A) La crisis de la noción clásica de ley, desde la perspectiva de la seguridad jurídica.

a) *El concepto y función clásicos de ley y el positivismo legalista. Los requisitos de la ley que proporciona seguridad jurídica. Fruto del concepto de lex universalis en su momento propuesto por Rousseau (expresión de la voluntad general centrada*

---

<sup>67</sup> Lo reconoce expresamente el Tribunal Constitucional, por ejemplo en la citada sentencia 150/1990, si bien sólo en relación a las dimensiones del conocimiento y previsibilidad de las normas jurídicas (habla de "incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos").

No desconocemos que en relación a la manifestación de la seguridad jurídica consistente en la garantía de la confianza de los ciudadanos en el Derecho (a través de exigencias como la estabilidad y permanencia del mismo), mayores dificultades representaría la aplicación del referido criterio. Ahora bien, podemos defender que sí es aplicable ese criterio en este ámbito. Queda claro que defraudan la confianza de los ciudadanos en el Derecho aquellas normas legales coyunturales que causan en ellos una incertidumbre razonablemente insuperable. Aquí el juicio de razonabilidad cobraría una especial dimensión. En efecto, la tan deseada estabilidad de las leyes, que desde luego no es absoluta, va a depender de variados factores, como la razonabilidad y justificación de la medida coyuntural. En este sentido, la STC 99/1987 ("la nota de estabilidad y generalidad de las normas básicas no es tampoco una exigencia absoluta, sino dependiente de la materia o del sector social al que afecte, de las circunstancias operantes en el caso y de los objetivos perseguidos"). Por tanto, si el legislador a través de una medida legislativa coyuntural genera inestabilidad de forma irrazonable e injustificable, no cabe rechazar la posibilidad de declarar aquella medida inconstitucional, por causar en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable. Así lo viene a manifestar el Tribunal en su jurisprudencia sobre retroactividad de las leyes tributarias. Al respecto, las ya tratadas SSTC 173/1996 (creación de un gravamen complementario de la tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar en la Ley 5/1990, de medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria), 182/1997 (modificación de las escalas del IRPF a través de la Ley 28/1992, de medidas presupuestarias urgentes) y 234/2001 (supresión retroactiva de la exención de la adquisición de productos gravados por el impuesto sobre el petróleo y sus derivados destinados a ser utilizados como materias primas en los procesos de fabricación de productos no gravados por el referido impuesto especial). Resoluciones en las que bajo el manto de la seguridad jurídica se protege "la confianza de los ciudadanos, que ajustan su conducta económica a la legislación vigente, frente a cambios normativos que sean razonablemente previsibles". Criterio muy cercano, creemos, a la incertidumbre razonablemente insuperable.

<sup>68</sup> Cubero Truyo, A.M., *La simplificación del ordenamiento tributario (desde la perspectiva constitucional)*, Madrid, 1997, p. 56.

<sup>69</sup> Desde la perspectiva de las tres dimensiones que ofrece la seguridad jurídica, algunas sentencias, ya anotadas, apuntamos.

De entre las sentencias sin pronunciamiento de inconstitucionalidad: las SSTC 185/1995 (Ley de Tasas y Precios Públicos; FJ. 9a), sobre claridad de las normas; y 182/1997 (modificación de las escalas del IRPF a través de la Ley 28/1992, de medidas presupuestarias urgentes; FF.JJ. 11c y 13), acerca de la previsibilidad y confianza.

Y en relación a las sentencias declaratorias de inconstitucionalidad, las SSTC 46/1990 (Leyes de Parlamento de Canarias que impedían la entrada en vigor de la Ley estatal de Aguas 2/1985; FJ. 4), acerca del conocimiento y previsibilidad; y 173/1996 (creación de un gravamen complementario de la tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar en la Ley 5/1990, de medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria; FF.JJ. 3, 4 y 5), sobre la previsibilidad y confianza.

en materias generales, y cuyo contenido es garantía de libertad) y de su influencia en la Revolución francesa y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 26 de agosto de 1789, nace lo que se ha denominado una corriente de "legalización del poder" y de "legalización completa del orden jurídico"<sup>70</sup>. En ésta, la ley, como expresión de la voluntad general, ocupa un papel esencial. La influencia de las corrientes ideológicas del momento (decididamente, el iusnaturalismo racionalista, la ilustración o el utilitarismo) conducen a la codificación decimonónica llevada a cabo por Napoleón. La Ley, que se formaliza principalmente a través de los códigos, cobra una dimensión central en el Ordenamiento jurídico<sup>71</sup>, caracterizado por las notas de coherencia, objetividad, plenitud, rigor, unidad, en definitiva, un Ordenamiento, ajeno a lo que no es propiamente jurídico (política, economía, filosofía, historia, etc), concebido como un sistema cerrado y objetivo, carente de lagunas, en donde el jurista actúa de forma automática, lógica, sin margen para la interpretación. Nos encontramos ante un sistema jurídico, fruto de la racionalidad, capaz de dar solución por sí sólo a través de leyes completas, generales y sistemáticas a todos los problemas que plantea la vida en sociedad. Son los postulados del positivismo jurídico clásico o positivismo legalista<sup>72</sup>. El Derecho se encierra en la norma legal, se reduce a la ley, que, por su contenido, debe proporcionar una seguridad absoluta; esto es, que el ciudadano pueda planificar su vida con una certidumbre y predecibilidad totales<sup>73</sup>. Esa seguridad jurídica se consigue a través de la ley, que, además, sólo debe

---

<sup>70</sup> Véase García de Enterría, E., "La democracia y el lugar de la ley", *El Derecho, la Ley y el Juez*, junto a Menéndez Menéndez, A., Madrid, 1997, pp. 33-35. Del mismo autor, sobre los fundamentos teóricos de la ley y la expresión técnica de la misma en los primeros textos jurídicos surgidos tras la revolución francesa, consúltese, además del anterior estudio (pp. 23-41), su monografía *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Madrid, 1999, pp. 15-35.

<sup>71</sup> Véase Cazorla Prieto, L.M., "La codificación como función de los poderes públicos en el Estado contemporáneo. El caso español", *Seguridad jurídica y codificación*, Madrid, 1999, p. 35.

<sup>72</sup> Analizado desde la perspectiva de la seguridad jurídica, pueden consultarse: Cano Bueso, J., "Cuestiones de técnica legislativa en el procedimiento legislativo del Estado social", *La técnica legislativa a debate*, Madrid, 1994, pp. 204-205; Cazorla Prieto, L.M., "La codificación como función de los poderes públicos en el Estado contemporáneo. El caso español", *Seguridad jurídica y codificación*, Madrid, 1999, pp. 34-35; García de Enterría, E. "La democracia y el lugar de la ley", *El Derecho, la Ley y el Juez. Dos estudios*, Madrid, 1997, pp. 43-45; y *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Madrid, 1999, pp. 17-35; o Pérez Luño, A.E., *La seguridad jurídica*, Barcelona, 1991, pp. 57-59.

<sup>73</sup> Muy bien describe García de Enterría la función de la ley en la conocida concepción de la "libertad de los modernos" desarrollada en 1819 por B. Constant: "La <libertad de los modernos> consiste en el <derecho de no estar sometido más que a las Leyes>, a las Leyes generales, precisamente, el de establecer un ámbito de vida personal sobre la base de la predictibilidad y la certeza absoluta de las normas" ("La democracia y el lugar de la ley", *El Derecho, la Ley y el Juez. Dos estudios*, Madrid, 1997, p. 40; y en *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Madrid, 1999, pp. 33-35).

ser abstracta, accesible, clara, concisa, completa, escrita, general, precisa, previsible, sencilla y con tendencia a la estabilidad y la permanencia<sup>74</sup>.

El siglo XIX es el siglo de la ley, del código, del Derecho que proporciona seguridad jurídica de forma incondicional. Ese concepto "clásico" de la ley sufre a lo largo del pasado siglo un cambio sustancial<sup>75</sup>.

b) *La transformación de la función y concepto clásicos de la ley. La eclosión de las leyes medida y la nueva legalidad. La decadencia de la seguridad jurídica.* Con el tránsito del Estado liberal al Estado intervencionista se produce una profunda transformación del concepto y función clásicos de la ley. Ahora, en el constitucionalismo contemporáneo, la ley, infraordenada a la Constitución (que, a diferencia de las decimonónicas, incorpora como directamente aplicables los valores supremos del Derecho y contiene normas dotadas de carácter jurídico) y fiscalizable por la justicia constitucional, ya no se presenta como la norma universal que (a través de algunos códigos y leyes tendencialmente estables y permanentes, con vocación de abstracción y generalidad) regula y ordena todos los aspectos de la vida social.

A esa transformación del concepto y función clásicos de la ley han contribuido muchos factores<sup>76</sup>. De íntima conexión con el carácter superior que reviste la Constitución y la eclosión de la justicia constitucional, de entre los elementos que inciden en lo que se denomina crisis (o desvalorización) de la noción clásica de la ley, desde la perspectiva de la seguridad jurídica, destacamos varios. En el nivel teórico, una crítica feroz al

---

<sup>74</sup> Esos requisitos que debe cumplir la ley, el código, como instrumento que garantiza la seguridad jurídica, han sido analizados por Cazorla Prieto, L.M. ("La codificación como función de los poderes públicos en el Estado contemporáneo. El caso español", *Seguridad jurídica y codificación*, Madrid, 1999, p. 36).

<sup>75</sup> García de Enterría, E. (*Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Madrid, 1999), citando a C. Schmitt, escribe: "Este concepto <clásico> asignaba a la Ley la función de definir un orden abstracto de justicia, con pretensión de estabilidad y permanencia, sobre el cual los sujetos podrían planificar sus vidas con seguridad y certidumbre, conociendo de antemano el límite de libertad que la Ley les protegía y el alcance exacto de la sumisión al poder público que la Ley permitía" (p. 50); véase también cómo define y caracteriza este autor la codificación decimonónica (pp. 35-39).

<sup>76</sup> Son muchos los estudios en donde se analiza esa mutación. Desde la perspectiva de la seguridad jurídica, podemos citar a: Cano Bueso, J., "Cuestiones de técnica legislativa en el procedimiento legislativo del Estado social", *La técnica legislativa a debate*, Madrid, 1994, pp. 208-210; Cazorla Prieto, L.M., "La codificación como función de los poderes públicos en el Estado contemporáneo. El caso español", *Seguridad jurídica y codificación*, Madrid, 1999, pp. 37-42; García de Enterría, E., "La democracia y el lugar de la ley", *El Derecho, la Ley y el Juez. Dos estudios*, Madrid, 1997, pp. 45-57; y *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Madrid, 1999, pp. 37-108; Pérez Luño, *La seguridad jurídica*, Barcelona, 1991, pp. 43-47.

positivismo jurídico clásico, bajo la premisa esencial de que el Derecho, por su dimensión axiológica, está necesitado de una interpretación por el Juez (que se configura como pieza fundamental del Ordenamiento jurídico), más allá de una simple operación automática de subsunción del mandato general al caso concreto. Aquí, el Derecho no puede relegarse a una fuente concreta, pese a su importancia, como es la ley<sup>77</sup>. Por otro lado, en el marco de la división de poderes, una depreciación del papel del Parlamento como instancia para la creación de la ley<sup>78</sup>; ésta es fruto del "poder ejecutivo legislador"<sup>79</sup>, forjándose a extramuros del Parlamento a través de la negociación y el diálogo social, en el que intervienen decididamente nuevos sujetos (principalmente, partidos políticos, sindicatos y asociaciones de diversa naturaleza)<sup>80</sup>. Todo ello en el marco de un sistema de fuentes que, lejos de configurarse como ordenado, racional y uniforme y unitario, se caracteriza por la complejidad y pluralidad de normas jurídicas y de poderes públicos con poder normativo<sup>81</sup>.

Los imperativos del Estado social, con una creciente actividad de los poderes públicos en los diferentes ámbitos de la sociedad, conducen en realidad a la proliferación legislativa, y al tránsito del concepto clásico de ley (abstracta, general y permanente) a un nuevo concepto de ley (concreta, fragmentaria, ocasional y de vigencia limitada), con eclosión de las leyes medida o las leyes *ómnibus*<sup>82</sup>. O si se quiere, la transición del

---

<sup>77</sup> Acerca de este aspecto, nuevamente Cano Bueso, J. ("Cuestiones de técnica jurídica en el procedimiento legislativo del Estado social", *La técnica legislativa a debate*, Madrid, 1994, pp. 208-210); Cazorla Prieto, L.M., ("La codificación como función de los poderes públicos en el Estado contemporáneo. El caso español", *Seguridad jurídica y codificación*, Madrid, 1999, pp. 40-41); García de Enterría, E. ("La democracia y el lugar de la ley", *El Derecho, la Ley y el Juez. Dos estudios*, Madrid, 1997, pp. 45-46 y 48-49).

<sup>78</sup> Véase Garrarena Morales, A. (ed.), *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, 1990, especialmente los trabajos del propio Garrarena ("Apuntes para una revisión crítica de la teoría de la representación", pp. 27 y ss); y de Aragón Reyes, M. ("La función legislativa de los Parlamentos y sus problemas actuales", pp. 129 y ss).

<sup>79</sup> Expresión que se debe a Kaunler, J., "El Estado social", *Introducción a la Ciencia Política*, de Abendroth, J., Lenk, K., Barcelona, 1971, p. 111; véase también al respecto Cano Bueso, J., "Cuestiones de técnica legislativa en el procedimiento legislativo del Estado social", *La técnica legislativa a debate*, Madrid, 1994, para quien ese "poder ejecutivo legislador" está compuesto del gobierno, burocracia y mayoría parlamentaria (p. 209).

<sup>80</sup> Consúltese Maestro Huelga, G., "Negociación y participación en el proceso legislativo", *RDP*, núm. 32, 1991, pp. 75 y ss.

<sup>81</sup> Sobre esa pluralidad de centros de decisión normativa y de fuentes del Derecho se ha escrito mucho. Desde la óptica de la seguridad jurídica, por ejemplo el reciente estudio de Cazorla Prieto, L.M., "La codificación como función de los poderes públicos en el Estado contemporáneo. El caso español", *Seguridad jurídica y codificación*, Madrid, 1999, pp. 39-40.

<sup>82</sup> Una descripción de ese tránsito en: García de Enterría, E., "La democracia y el lugar de la ley", *El Derecho, la Ley y el Juez. Dos estudios*, Madrid, 1997, pp. 52-53; o en *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Madrid, 1999, pp. 40, 47-48, 49-52 y 77; Pérez Luño, A.E., *La seguridad jurídica*, Barcelona, 1991, p. 45; Viandier, A. "La crise de la technique législative", *Droits*, núm. 4, 1986, pp. 75-80.

"Derecho formal al Derecho útil"<sup>83</sup>. Ésta es la nueva legalidad que nada o muy poco tiene que ver con el esquema ilustrado de la ley<sup>84</sup>.

La crisis de la *lex universalis* viene acompañada de la decadencia del "mito" de la seguridad jurídica<sup>85</sup>, concebida como conocimiento, previsibilidad y confianza en el Derecho. En el marco de esa nueva legalidad, hoy se afirma sin tapujos la degradación, inaccesibilidad, inestabilidad y proliferación legislativas, perfiles del Derecho de base legal actual que en nada casan con las notas de certeza y predecibilidad absolutas que justificaban antaño el papel central de la ley. Por ello, desde todos los sectores de la comunidad jurídica se habla de la necesidad imperiosa de búsqueda de soluciones de retorno a una mayor seguridad jurídica. Entre esas soluciones, como veremos, ocupa un papel central la técnica legislativa, y dentro de ésta, el resurgimiento de las técnicas codificadoras, pero con un alcance diverso de la codificación clásica.

**B) Las amenazas frente a la seguridad jurídica que representa la pérdida de calidad de las leyes: inflación, degradación e inestabilidad legislativas.**

En el marco de esa nueva legalidad, es lugar común la afirmación de que la seguridad jurídica se ve amenazada por varios fenómenos, que también repercuten en la pérdida de calidad de las leyes. Principalmente, la inflación, la degradación y la inestabilidad legislativas<sup>86</sup>.

En primer lugar, la inflación legislativa. Ciertamente

---

<sup>83</sup> Expresión que utiliza Cano Bueso, J., "Cuestiones de técnica legislativa en el procedimiento legislativo del Estado social", *La técnica legislativa a debate*, Madrid, 1994, pp. 209-210.

<sup>84</sup> Escribe Rubio Llorente, F.: no "todo lo que hace el legislador es fácilmente reductible a la noción abstracta de norma general y de duración indefinida con la que se quiere identificar la Ley" ("El juez y la ley desde el punto de vista del principio de igualdad", *El Poder Judicial en el bicentenario de la Revolución francesa*, Madrid, 1990, p. 105).

<sup>85</sup> Acerca de lo que se ha venido a denominar "decadencia" de la seguridad jurídica, véase Pérez Luño, A.E. (*La seguridad jurídica*, Barcelona, 1991, p. 63 en n. 8, donde cita los estudios de Denninger, E., "Der Präventions-Staat", *Kritische Justiz*, 1988, núm. 1, p. 3; y de Bobbio, N., "La certezza del diritto è un mito?", *Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto*, 1951, pp. 146 y ss). Un diagnóstico sobre las patologías que está padeciendo la seguridad jurídica, puede verse en García de Enterría, E., *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Madrid, 1999, pp. 48-49; o nuevamente Pérez Luño, A.E., *La seguridad jurídica*, Barcelona, 1991, pp. 45-46. Junto a la decadencia de la seguridad jurídica también se habla de la crisis de la técnica legislativa, como veremos.

<sup>86</sup> A la dimensión internacional que han cobrado esos tres problemas hace referencia el Consejo de Estado francés, en su muy crítico Informe de 1991 (Conseil d'État, *Rapport Public*, Études et Documents, núm. 43, *La Documentation Française*, pp. 15-47). Un comentario del mismo en Palma Fernández, J.L., *La seguridad jurídica ante la abundancia de normas*, Madrid, 1997, pp. 25-29.

crítica es la doctrina con la abundancia de leyes, por la constante amenaza que supone para la seguridad jurídica. El fenómeno ha sido bautizado de la forma más variopinta (por ejemplo, "aluvión legislativo", "arsenal legislativo", "contaminación legislativa", "cúmulo salvaje de leyes", "fronda inextricable de preceptos", "hipertrofia legislativa", "inflación legislativa", "maraña legislativa fragmentaria y caleoscópica", "marea incontenible de leyes", "legalismo exacerbado", "legislación desbocada", "legislación incontinente", "legislación motorizada", "multinomia legal", "proliferación legislativa", "pulverización legislativa", etc)<sup>87</sup>. Esa sobreproducción legislativa, desde luego, dificulta el acceso y conocimiento de las leyes por parte de los ciudadanos, pero sobre todo de los propios juristas, que encuentran graves complicaciones en su tarea de interpretación y aplicación de las mismas. También deteriora la confianza de todos en el Derecho y la aceptación del mismo. Desde esta perspectiva, el fenómeno esconde una grave amenaza frente a la seguridad jurídica<sup>88</sup>.

En segundo lugar, la degradación legislativa. Además de abundantes, las leyes en bastantes ocasiones, por la complejidad y equivocidad del lenguaje con que se expresan sus disposiciones, presentan problemas de falta de claridad y precisión (que van más allá de simples cuestiones de división formal, estilo, redacción, sistemática o terminología). Por ello, para los destinatarios de la norma no sólo se hace difícil su acceso e identificación, sino también su comprensión y entendimiento. Lo que constituye una

---

<sup>87</sup> Fenómeno profusamente denunciado por la doctrina. Fuera de España, por ejemplo López de Oñate, *La certezza del diritto*, Milano, 1968, pp. 65 y ss, denuncia que el Estado se ha convertido en una "machine à faire lois"; o Rivero, J., *Annuaire Européen d'Administration Publique*, VIII, de 1985, pp. 269 y ss, identifica las causas generales y concretas de la inflación legislativa en Europa. En nuestro país, Cazorla Prieto, L.M., "La codificación como función de los poderes públicos en el estado contemporáneo. El caso español", *Seguridad jurídica y codificación*, Madrid, 1999, pp. 40-41; García de Enterría, E., *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Madrid, 1999, pp. 47-49; López-Muñiz de Mendizábal, B. y Domínguez Luis, J.A. "Técnica legislativa y sistemas expertos", *RCG*, núm. 27, 1992, p. 178; Martínez Roldán, L., "La seguridad jurídica: realidad o ilusión", *Jornadas de Estudios sobre el Título Preliminar de la Constitución Española*, Madrid, 1985, p. 3366; Martino, A.A., "La contaminación legislativa", *Anuario de Sociología y Psicología jurídicas*, Barcelona, 1977; Menéndez Menéndez, A., "La Comisión General de Codificación y la elaboración de las leyes", *Seguridad jurídica y Codificación*, Madrid, 1999, pp. 21-23; Palma Fernández, J.L., *La seguridad jurídica ante la abundancia de normas*, Madrid, 1997, pp. 25-31; Pérez Luño, A.E., *La seguridad jurídica*, Barcelona, 1991, pp. 43-46; Rubio Llorente, F., "El procedimiento legislativo en España", *REDC*, núm. 16, 1986; Tudela Aranda, J., "La legitimación competencial de las leyes y la técnica normativa", *La técnica legislativa a debate*, Madrid, 1994, p. 86.

<sup>88</sup> Sobre las consecuencias que para la seguridad jurídica genera el aluvión normativo, véase Palma Fernández, J.L., *La seguridad jurídica ante la abundancia de normas*, Madrid, 1997, pp. 77-91.

serio peligro contra la seguridad jurídica<sup>89</sup>.

Por último, la inestabilidad de las leyes. En efecto, la ausencia de estabilidad y permanencia de las leyes es también una constante en las actuales leyes. Las incesantes modificaciones legislativas provocan en los ciudadanos, y también en los especialistas, graves dificultades para conocer el Derecho vigente, lo que genera un clima de desconfianza en el mismo<sup>90</sup>. El fenómeno de la fugacidad, la inestabilidad o la provisionalidad legislativas se ve agravado por la generalización de las leyes *ómnibus*, que proceden a modificar a través de un sólo cuerpo normativo diversos sectores del ordenamiento jurídico. Como bien sabemos, los mejores ejemplos de ello lo constituyen (tradicionalmente) las leyes de presupuestos y (desde hace algunos años) las leyes de medidas que las acompañan, instrumentos "marcadamente desestabilizantes" del Ordenamiento jurídico<sup>91</sup>.

En definitiva, la proliferación, la degradación y la inestabilidad de las leyes pueden repercutir en la seguridad jurídica, "riesgo que se produce cuando no se sabe con certeza cuáles son las normas que están vigentes, cuando es difícil localizarlas y cuando, aun teniéndolas a mano, no se entienden"<sup>92</sup>.

---

<sup>89</sup> Al respecto, Menéndez Menéndez, A., "La Comisión General de Codificación y la elaboración de las leyes", *Seguridad jurídica y Codificación*, Madrid, 1999, pp. 22-23; Palma Fernández, J.L., *La seguridad jurídica ante la abundancia de normas*, Madrid, 1997, pp. 29-31; Sáinz Moreno, F., "Técnica normativa: visión unitaria de una materia plural", *La técnica legislativa a debate*, Madrid, 1994, p. 11.

<sup>90</sup> Sobre este aspecto, Cubero Truyo, A.M., *La simplificación del ordenamiento tributario (desde la perspectiva constitucional)*, Madrid, 1997, pp. 57-59; y Palma Fernández, J.L., *La seguridad jurídica ante la abundancia de normas*, Madrid, 1997, p. 28.

<sup>91</sup> En relación a las leyes de presupuestos del Estado, véase Cubero Truyo, A.M., *La simplificación del ordenamiento tributario (desde la perspectiva constitucional)*, Madrid, 1997, p. 59. Y sobre ambas leyes, García de Enterría, E., *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Madrid, 1999, p. 77; o en "La democracia y el lugar de la ley", *El Derecho, la Ley y el Juez. Dos estudios*, Madrid, 1997, p. 53.

<sup>92</sup> La doctrina advierte de esos riesgos. Vale la pena que transcribamos algunas opiniones autorizadas: Menéndez Menéndez, A., "La Comisión General de Codificación y la elaboración de las leyes", *Seguridad jurídica y codificación*, Madrid, 1999, afirma: "se tiene la impresión de que se legisla con escasa continencia, de forma precipitada y con insuficiente control técnico; y se piensa también, que, a veces, se dicta la norma, más para salir con urgencia del paso o para captar adhesiones de los ciudadanos que para regular con convicción y equidad la realidad social. Semejante arsenal de disposiciones de distinto origen (nacionales, autonómicas o comunitarias) o de distinto rango (leyes, decretos, órdenes, circulares...) generan desconfianza, inseguridad sobre el precepto aplicable, y una cierta resignación, en fin, ante el divorcio que se produce entre Derecho vigente y Derecho eficaz"; Muñoz Machado, S., *Cinco estudios sobre el poder y la técnica de legislar*, Madrid, 1986, se refiere al conjunto de normas que han formado "poco a poco una masa, cada vez menos inteligible dentro de la cual los aplicadores de las normas no pueden desenvolverse con facilidad ni discernir sin esfuerzo cuál es el derecho aplicable a un hecho, relación o situación jurídica determinados" (p. 16); Pérez Luño, A.E., *La seguridad jurídica*, Barcelona, 1991, manifiesta: "La certeza del Derecho, en cuanto posibilidad real de sus destinatarios de conocer y cumplir sus prescripciones, se ha resentido del aluvión normativo y de su continua modificación, pero en grado no menor de la prolijidad, complejidad y equivocidad del lenguaje en el que son expresadas las disposiciones legales. En esas circunstancias no sólo los ciudadanos, sino incluso el mismo legislador y los juristas -funcionarios administrativos, jueces o abogados- tienen graves dificultades para conocer y aplicar el Derecho. El flujo incesante de leyes y decisiones jurisprudenciales, cuyo exacto y puntual conocimiento es imprescindible para el funcionamiento correcto del sistema jurídico, hace materialmente imposible su discernimiento, interpretación y aplicación por los operadores jurídicos" (pp. 45-46); Rubio Llorente, F., "El procedimiento legislativo en España", *REDC*, núm. 16, 1986, sostiene: "el ordenamiento jurídico español es una fronda inextricable de preceptos de todo orden cuyo conocimiento y anejo es imposible no sólo para el ciudadano, sino para los más cualificados operadores jurídicos" (p. 111).

C) El papel central de la ley como garantía de seguridad jurídica y de libertad. La imperiosa recuperación de una mayor dosis de seguridad jurídica.

Pese al diagnóstico que hemos apuntado (crisis de la ley, del Parlamento y de la seguridad jurídica), desde la doctrina se reivindica con mucha fuerza el papel central de la ley, expresión del principio democrático, y de las Asambleas parlamentarias, que la producen, como garantía de la seguridad jurídica, valor esencial del Derecho, de los derechos y libertades y de la convivencia en Sociedad. En este sentido, sólo a través de la ley legitimada democráticamente se consigue un clima de certidumbre de los ciudadanos, presupuesto de ejercicio de las libertades. De ahí la íntima conexión ley, seguridad jurídica y libertades.

En este ámbito, uno de los retos más importantes de los Estados modernos se encuentra en la recuperación del papel central de los Parlamentos<sup>93</sup>, de la ley y de la certeza del Derecho, como condiciones indispensables para la garantía del sistema de derechos y libertades<sup>94</sup>. De forma pacífica, se admite que sólo por la ley cierta puede regularse las condiciones de ejercicio de los derechos y libertades (también en la jurisprudencia constitucional; recuérdese, la STC 49/1999).

Además de la reserva de ley cierta y precisa para la regulación de los derechos fundamentales, la doctrina ha apuntado como soluciones para la recuperación de la seguridad jurídica el recurso a los principios generales del Derecho, que se ubican en la Constitución (por ejemplo, se habla de una función

---

<sup>93</sup> Esa recuperación del papel central del Parlamento puede canalizarse a través de varias exigencias. Apuntamos dos. En primer lugar, la configuración de un proceso de gestación de la ley que tenga como fin garantizar la legitimidad democrática de la norma resultante; en este sentido, el planteamiento de Cano Bueso, J. ("Cuestiones de técnica legislativa en el procedimiento legislativo del Estado social", *La técnica legislativa a debate*, Madrid, 1994, pp. 57-62). En segundo lugar, ya desde la perspectiva de la seguridad jurídica, la exigencia al Parlamento de rigor técnico en su función de creación y depuración del Ordenamiento legal, para evitar en la medida de lo posible las unánimemente denunciadas degradación, inestabilidad y proliferación legislativas. Una mayor simplificación del ordenamiento jurídico que otorgue certidumbre a los destinatarios de la norma puede conseguirse a través del cumplimiento de unas directrices de técnica legislativa, que gocen del mayor grado de consenso entre los poderes e instituciones implicados en la tarea legislativa. En este sentido, véase Pendas García, B., "Función de los Parlamentos en materia de técnica legislativa", *La calidad de las leyes*, Vitoria, 1989, pp. 345-349.

<sup>94</sup> Así, los planteamientos de García de Enterría, E. "La democracia y el lugar de la ley", *El Derecho, la Ley y el Juez. Dos estudios*, Madrid, 1997, pp. 49-52 y 53-56; o Pérez Luño, A.E., *La seguridad jurídica*, Barcelona, 1991, pp. 50-51.

estabilizadora del texto constitucional) y también en las leyes<sup>95</sup>.

Pero, creemos que la mejor herramienta en favor de la seguridad jurídica se encuentra en la técnica legislativa, y dentro de ésta en la simplificación y codificación del Ordenamiento jurídico.

### III. La técnica legislativa en orden a la conformación del contenido y estructura de las leyes.

#### 1. La disciplina de la técnica legislativa.

##### A) La conexión seguridad jurídica-técnica legislativa.

Las cuestiones de técnica legislativa, que aquí tratamos, no constituyen por sí mismas problemas de dogmática jurídica<sup>96</sup>, esto es de validez y eficacia de las leyes. Esa afirmación la vertimos sin perjuicio de considerar que en determinados supuestos (ya analizados) los defectos técnicos de las leyes pueden afectar a su constitucionalidad, sobre todo por vulneración de la seguridad jurídica (artículo 9.3 CE). Por ello, ambos planos (juicio de técnica legislativa-juicio de constitucionalidad) deben ser objeto de distinción, aun a sabiendas de las dificultades que ello en el caso concreto puede comportar<sup>97</sup>.

Desde luego, este enfoque metodológico no es contrario a la concepción de la técnica legislativa como disciplina puesta al servicio de la seguridad jurídica. Por todos se reconoce que existe una íntima conexión entre la técnica legislativa y la seguridad jurídica, de forma que la primera tiene como fin esencial y ocupación fundamental facilitar la consecución de un

---

<sup>95</sup> Nuevamente, la opiniones de García de Enterría, E., *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Madrid, 1999, pp. 105-108; y de Cubero Truyo, A.E., *La simplificación del ordenamiento tributario (desde la perspectiva constitucional)*, Madrid, 1997, pp. 58-59.

<sup>96</sup> Denuncia Viver Pi-Sunyer, C., "Tècnica legislativa: estat de la qüestió i balanç (provisional) d'una dècada", *Autonomies*, núm. 21, 1996, p. 17, que la confusión entre dogmática jurídica y técnica legislativa es patente en muchos de nuestros estudios.

<sup>97</sup> Véase este enfoque en Sánchez Morón, M., "Contenido de las normas, principio de homogeneidad, estructura formal", *La calidad de las leyes*, Vitoria, 1989, pp. 105-106. Consúltese también Gómez Orfanel, G., "El contexto jurídico constitucional de la técnica normativa", *Técnica normativa de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1990, pp. 173 y ss; y Pulido Quecedo, M., "El control jurídico-constitucional en materia de técnica legislativa", *Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 12, 1999, pp. 13-36 (las conclusiones 1ª y 2ª del apartado IV).

mayor grado de seguridad jurídica<sup>98</sup>.

Ahora bien, conforme a ese enfoque metodológico, no podemos estar de acuerdo con aquella posición que defiende que la calidad técnica de las leyes es una exigencia constitucional, cuyo incumplimiento comporta una vulneración del principio constitucional de seguridad jurídica<sup>99</sup>. Como vimos, la ley mal hecha, con defectos técnicos, por sí misma no es contraria a la seguridad jurídica<sup>100</sup>.

## B) Algunas observaciones sobre el alcance de la técnica legislativa.

La disciplina de la técnica legislativa (o si se quiere, la Técnica de la Legislación) debe ser objeto de delimitación frente a otras disciplinas que integran la llamada Ciencia de la Legislación (especialmente, la Teoría y la Sociología de la Legislación). Este saber se centra en la composición y redacción de las leyes, a través de la formulación de reglas. En la realización de esa tarea el técnico en legislación ha de considerar no sólo la norma individualmente considerada sino también la realidad jurídica y social en que se ha de aplicar. Por ello, la técnica legislativa debe aprovecharse de otros saberes colindantes (especialmente, de la Teoría y Sociología de la Legislación), de la dogmática jurídica y de otras Ciencias

---

<sup>98</sup> La mayoría de la doctrina que se ha dedicado al estudio de la técnica legislativa incide en esos vínculos. Entre otros: Díez Lago, P., "Algunas consideraciones sobre técnica legislativa en sede parlamentaria", *La técnica legislativa a debate*, Madrid, 1994, p. 224; Lasagabaster Herrarte, I., "La integración del ordenamiento estatal y del autonómico", *La calidad de las leyes*, Vitoria, 1989, pp. 207-208 y 210; López-Medel Bascónes, J., "La elaboración técnica de los proyectos de ley", *La técnica legislativa a debate*, Madrid, 1994, p. 185; Prieto de Pedro, J., "Los vicios del lenguaje legal. Propuestas de estilo", *La calidad de las leyes*, Vitoria, 1989, p. 127; Sáinz Moreno, F., "Técnica normativa: visión unitaria de una materia plural", *La técnica legislativa a debate*, Madrid, 1994, pp. 20-22; o la voz "Técnica normativa", *Enciclopedia Jurídica Básica*, Madrid, 1995, pp. 6485-6489; Sánchez Morón, M., "Contenido de las normas, principio de homogeneidad, estructura formal", *La calidad de las leyes*, Vitoria, 1989, pp. 105-106; Tudela Aranda, J., "La legitimación competencial de las leyes y la técnica normativa", *La técnica legislativa a debate*, Madrid, 1994, pp. 87-89 y 119; Viver Pi-Sunyer, C., "Tècnica legislativa: estat de la qüestió i balanç (provisional) d'una dècada", *Autonomies*, núm. 21, 1996, p. 16.

Esa vinculación se expresa en el preámbulo del Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de octubre de 1991, de Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley (BOE de 18 de noviembre de 1991): "la doctrina científica española así como la práctica legislativa de los países de nuestro entorno ha advertido desde tiempo atrás las indudables ventajas que proporciona la mayor calidad técnica de las leyes y que pueden sintetizarse en la realización del principio de seguridad jurídica, proclamado por nuestra Constitución. Claridad y precisión, rigor y exactitud, coherencia y armonía en las Leyes, tanto internamente como en el conjunto del ordenamiento, no sólo redundan en pro de intérpretes y juristas en general, sino, fundamentalmente, en beneficio de los propios destinatarios de las normas, en la medida en que todo incremento en la seguridad jurídica ha de reducir considerablemente la litigiosidad y los conflictos".

<sup>99</sup> Véase la postura de Cazorla Prieto, L.M., *Codificación contemporánea y técnica legislativa*, Madrid, 1999, p. 85.

<sup>100</sup> La ley técnicamente defectuosa queda amparada por la libertad de configuración del legislador. En este sentido, la tantas veces citada STC 150/1990, FJ. 8. Ahora bien, algunas exigencias de técnica legislativa figuran expresamente en nuestra Constitución, como el trámite de audiencia a los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas (en los términos del artículo 105.a) y la relativa a los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre un proyecto de ley (conforme al artículo 88). Sobre esta última, Sáinz Moreno, F., "Antecedentes necesarios para pronunciarse sobre un proyecto de ley (Art. 88 CE)", *La calidad de las leyes*, Vitoria, 1989, pp. 15-50.

(principalmente, la Ciencia Política, la Economía, la Estadística, las Humanidades o la Sociología). Con otras palabras, si bien el técnico en legislación centra su atención en la formulación de reglas para la mejora de la calidad de las normas, tal cometido precisa de conocimientos que se consideran propios de otras disciplinas; a título de ejemplo, el técnico en legislación en el ejercicio de su función propia debe considerar cuestiones de integración normativa o de viabilidad de las normas, que se encasillan en disciplinas como la dogmática jurídica o la Teoría de la Legislación, respectivamente. Por tanto, a partir de los conocimientos que proporcionan otros saberes, la técnica legislativa se presenta como una disciplina auxiliar que centra sus cometidos en la formulación de reglas para mejorar la calidad de las leyes<sup>101</sup>.

Desde esta perspectiva, la técnica legislativa debe servir al procedimiento legislativo, si bien con un carácter pragmático o instrumental. Ello es así, creemos, porque en el procedimiento

---

<sup>101</sup> La técnica legislativa, al servicio de la seguridad jurídica, constituye el instrumento principal para la mejora de la calidad de las leyes. De ahí que imperiosamente deba utilizarse para dar respuesta a graves problemas que actualmente presentan los Ordenamientos jurídicos de nuestro entorno, principalmente, la abundancia, deterioro e inestabilidad legislativas.

No existe consenso ni unanimidad en la doctrina acerca del concepto, terminología y ubicación académica o científica de las teorías que centran su análisis en los aspectos formales de la tarea legislativa.

El cultivo de la técnica legislativa se produce desde hace mucho tiempo en el sistema de *Common Law*. En la Europa continental, sobre todo como respuesta a los conocidos males que aquejan la producción legislativa, su desarrollo doctrinal y práctico es más reciente, pero muy prolífero. En España no existe tradición sobre la técnica legislativa. El interés por esta disciplina aparece hace aproximadamente unos quince años. Pero, con independencia de algunos valiosos estudios, se echa en falta una mayor preocupación (y dedicación) por esta disciplina.

Ya hemos dicho que no existe acuerdo doctrinal acerca del objeto y el contenido de la técnica legislativa. Ahora bien, muchos coinciden en considerar: a) que, vinculada a la seguridad jurídica, pretende la mejora de la calidad de las leyes; b) que supera aquella concepción restrictiva de mero arte de redacción de las normas legales; c) que se presenta como un instrumento auxiliar, al servicio de aquellos órganos que participan en la construcción del Ordenamiento jurídico.

A partir de esos aspectos, más o menos pacíficos, la cuestión se centra en fijar el objeto de esta disciplina. A grandes trazos, son dos las posturas que dividen a la doctrina.

Por un lado, algunos defienden un ámbito de actuación estrictamente acotado, limitado a las técnicas (recursos e instrumentos) relativas a la composición y redacción de las leyes. Desde esta perspectiva, no es objeto de la técnica legislativa, pero sí de la Teoría o Metodología de la Legislación, aspectos tales como la evaluación, implementación y análisis coste-beneficio de las normas. Entre sus ventajas, se citaría su autonomía frente a otras disciplinas que conforman la Ciencia de la Legislación, como la Teoría y Sociología de la Legislación; además, al versar sobre un campo de actuación perfectamente delimitado, conseguiría una mayor eficacia en el resultado perseguido, esto es, en la formulación de reglas y directrices. Y entre sus inconvenientes, como se ha anticipado, dejaría de lado aspectos que podrían incidir en una sustancial mejora de la seguridad jurídica, la eficacia y la calidad técnica y social de las leyes, como por ejemplo determinados aspectos del procedimiento legislativo, el análisis del coste económico de las normas o la viabilidad o adecuación de las leyes a la realidad social.

Otros defienden un contenido más plural, pues la técnica legislativa, que está al servicio de la seguridad y eficacia del Ordenamiento jurídico, debe abarcar (junto a las cuestiones formales de composición y redacción de las leyes) todos aquellos aspectos de carácter sustantivo que inciden en la calidad de las leyes, como cuestiones de oportunidad, de integración ordinal y de interpretación normativa. Desde esta perspectiva, la técnica legislativa centra también su atención en la eficacia, viabilidad y evaluación de las leyes, que se acomete a través de varias técnicas, como los cuestionarios o listas de comprobación. A favor de esta posición, se alegaría que la calidad de las leyes, objeto de la técnica legislativa, constituye una realidad amplia. Así, además de la calidad "interna" de la ley (en tanto que norma aislada, de la cual debe exigirse desde la técnica legislativa claridad y precisión en su lenguaje y contenido y coherencia en su estructura formal), debe tenerse muy en cuenta la calidad "externa" (en cuanto que la norma se inserta en una determinada realidad jurídica, social y económica, de lo que debe demandarse una armoniosa integración en el Ordenamiento jurídico y en la realidad social y económica sobre la que se va a aplicar). En definitiva, además de cuestiones formales de lenguaje, lógica y sistemática, la mejora en la calidad de las leyes comporta otras cuestiones, principalmente de oportunidad política, de viabilidad económica y social, de integración ordinal o de interpretación normativa. En contra de esta posición, se aduciría la confusión de la disciplina con otros saberes de la Ciencia de la Legislación y con la dogmática jurídica. Por ello, una delimitación conceptual tan amplia y generosa podría llevar a una falta de rigor académico y a la dificultad de consensuar unas pautas comunes a la hora de formular cuestionarios de evaluación y directrices de técnica legislativa.

legislativo entra en juego un valor constitucional, el pluralismo político, que desde luego no coincide con el objeto de la técnica legislativa, esto es la mejora de la calidad técnica de las leyes<sup>102</sup>. Desde este enfoque, la norma técnicamente incorrecta debe reputarse inconstitucional si el vicio es sustancial en la formación de la voluntad de los parlamentarios. Ésta es la posición, como sabemos, de nuestra jurisprudencia constitucional.

Creemos también que la bondad técnica de las normas no es una exigencia de la seguridad jurídica que la Constitución proclama. Por tanto, sólo cuando la deficiencia de carácter técnico de la norma genere una "incertidumbre razonablemente insuperable" en sus destinatarios deberá declararse inconstitucional por vulnerar el referido principio constitucional. Ésta es también la postura de nuestro Tribunal Constitucional.

No es de extrañar, pues, que se confirme como pacífica la consideración de que en el ámbito de la ley el último responsable y "dueño" de la técnica legislativa empleada es el Parlamento, sin que por sí mismos los defectos técnicos de las leyes deban generar inconstitucionalidad. Con ello queremos decir que la vulneración de las directrices o reglas de técnica legislativa<sup>103</sup>

---

<sup>102</sup> En el marco del debate acerca del contenido de la técnica legislativa, se plantea la cuestión de si a la técnica legislativa le incumbe el procedimiento legislativo.

Quienes sostienen una concepción estricta de esta disciplina, lo niegan sobre la base de que la misma limita su objeto a los criterios técnicos del contenido de las leyes (básicamente, cuestiones de redacción y composición, tanto en la fase administrativa como la parlamentaria). Sin embargo, en el marco de la concepción amplia, se ha llegado a defender que la técnica legislativa debe ocuparse del procedimiento legislativo, esto es del procedimiento de formación de la voluntad legislativa.

Creemos que esto último debiera descartarse. Puede admitirse que la técnica legislativa, con base a una concepción generosa del objeto y contenido de la misma, está al servicio de la seguridad jurídica y de otros valores como la eficacia o la viabilidad de las leyes. Ahora bien, no debe tener como objeto de análisis la formación de la voluntad legislativa, que está en la esencia de un valor superior del Ordenamiento jurídico como es el pluralismo político (artículo 1.1 CE). El principio democrático y la calidad de leyes son cosas distintas. Por tanto, la técnica legislativa no debe ocuparse del procedimiento legislativo, en tanto que instrumento de garantía de la formación de la voluntad de los parlamentarios.

Ahora bien, lo anterior no es óbice para defender que la técnica legislativa pueda centrar su atención en todas aquellas cuestiones o facetas del procedimiento legislativo que supongan una mejora en la calidad de las leyes. De ahí que podamos defender que la técnica legislativa se configura como una técnica auxiliar, como un instrumento al servicio de todos aquellos órganos que participan (en un sentido amplio) en la construcción de las leyes.

Esto último enlaza con la siguiente cuestión: ¿quién debe responsabilizarse de la calidad de las leyes?, o formulado en otros términos, ¿quién es el responsable de la técnica legislativa?. El responsable último es el Parlamento, que aprueba la ley; pero creemos que también deben asumir obligaciones en este campo aquellos órganos que en la fase preparatoria participan en la construcción de la ley. De ahí, la necesidad de que se constituyan en guardianes de la calidad de las leyes todos los órganos que, dentro de su ámbito de actuación, intervienen en la formación de las leyes.

<sup>103</sup> Anotamos algunas observaciones acerca de la incorporación de reglas de técnica legislativa en nuestro Ordenamiento y sobre la situación actual de las directrices de técnica legislativa en España, con especial referencia a la competencia para su elaboración, valor jurídico y eficacia, y ámbito de aplicación.

1. La incorporación de reglas de técnica legislativa en nuestro Ordenamiento. Existen dos importantes tradiciones en materia de redacción técnica de las leyes. La vieja tradición anglosajona, de centralización de la redacción de los proyectos de ley en una Oficina que depende del Gobierno, integrada por técnicos en legislación. Y la más reciente tradición germánica, imperante en Europa, conforme a la cual la redacción de los proyectos de ley se encomienda a los funcionarios del Departamento Ministerial competente (*ratione materiae*). En este ámbito, son numerosas las reglas de técnica legislativa aprobadas.

Ya hemos dicho que en España no hay tradición sobre la materia. El interés por la técnica legislativa es relativamente nuevo. Son varias las iniciativas tendentes a mejorar la calidad de las leyes, sobre todo a través de la formulación de reglas de técnica legislativa por parte de la doctrina, de algunos Parlamentos, y de varios Gobiernos y Administraciones Públicas.

En la doctrina, debemos reseñar la loable iniciativa llevada a cabo por Grupo de Estudios de Técnica Legislativa (GRETEL), al que se debe

el "Borrador de directrices sobre la forma y estructura de las leyes" (primero, con las "Directrices", *La forma de las leyes*, GRETEL, Barcelona, 1986; y después con el precitado Borrador, GRETEL, *Curso de Técnica Legislativa*, Madrid, 1989).

También hemos de destacar la actividad de algunos Parlamentos. Sobre todo, es meritoria la iniciativa del Parlamento Vasco relativa a la organización en 1989 de un Seminario para la preparación de directrices de técnica legislativa, cuyo resultado es la "Propuesta de directrices para mejorar la calidad de las leyes" (publicada en *La calidad de las leyes*, Vitoria, 1989). Y sin olvidar que algunas leyes (estatales y autonómicas) contienen preceptos tendentes a la mejora de la calidad normativa. De forma destacada, la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de derechos y garantías de los contribuyentes, en sus artículos 4 (establece que las leyes y reglamentos que contengan normas tributarias deberán mencionarlo expresamente en su Título y en la rúbrica de los artículos correspondientes; y que las leyes y los reglamentos que modifiquen normas tributarias contendrán una relación completa de las normas derogadas y la nueva redacción de las que resulten modificadas) y 6 (dispone que el Ministerio de Economía y Hacienda acordará y ordenará la publicación en el primer trimestre de cada ejercicio de los textos actualizados de las leyes y Reales Decretos en materia tributaria en los que se hayan producido variaciones respecto de los textos vigentes en el ejercicio precedente; asimismo, ordenará la publicación, en igual plazo y forma, de una relación de todas las disposiciones tributarias que se hayan aprobado en dicho ejercicio). También algunos aspectos de técnica legislativa se detectan en leyes autonómicas. Así, desde una concepción amplia de la técnica legislativa, la Ley 13/1989, de 14 de diciembre, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalidad de Cataluña (su artículo 63.2 dispone que la propuesta de disposición de carácter general debe acompañarse de una memoria, que debe hacer referencia: al marco normativo en que se inserta, la justificación de su oportunidad, la adecuación de las medidas propuestas a los fines perseguidos, consultas formuladas y demás aspectos que permitan conocer el proceso de elaboración de la norma; además, a la propuesta debe acompañarse: un estudio económico en términos coste-beneficio, una lista de disposiciones afectadas y una tabla de disposiciones anteriores acerca de la misma materia -expresando, las derogaciones totales o parciales-; por tanto, las aportaciones de esta ley a la técnica legislativa se circunscriben a la verificación de la eficacia de la norma propuesta, la incorporación a la misma de un estudio económico en términos coste-beneficio y de una lista de comprobación de normas).

El mayor número de iniciativas corresponde a algunos Gobiernos y Administraciones Públicas.

Por lo que toca al Gobierno del Estado, ya desde el año 1988 el Ministerio de Relaciones con las Cortes se plantea la necesidad de proponer al Consejo de Ministros la aprobación de directrices acerca de la forma y estructura de los proyectos de ley. Inspirado en el Borrador de directrices del GRETEL se elabora un primer texto, al que le sigue otro de febrero de 1989. En las observaciones efectuadas a este último por el Ministerio para las Administraciones Públicas se hace referencia a que el citado texto no contempla la documentación adicional y complementaria que debiera acompañarse a los anteproyectos, esto es, lo que en técnica legislativa se conoce con el nombre de los cuestionarios de evaluación (las *checklisten* del Derecho alemán). Precisamente, éstos son objeto de una regulación autónoma e independiente de las directrices; así, se aprueba el muy conocido "Cuestionario de evaluación que deberá acompañarse a los proyectos normativos que se elevan a Consejo de Ministros" (Acuerdo de este Órgano de fecha de 26 de enero de 1990); en ese mismo año al Ministerio para las Administraciones Públicas se debe el *Manual de estilo del lenguaje administrativo*. Al texto de febrero de 1989 le siguen los de mayo de 1989 y octubre de 1991, que es objeto de discusión en la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios. El texto se aprueba definitivamente por Acuerdo del Consejo de Ministros, de 18 de octubre de 1991, relativo a "Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de Ley" (BOE núm. 276 de 18 de noviembre de 1991, pp. 37235 y ss). Algún precepto de técnica legislativa se recoge en el Real Decreto 1486/1993, de 3 de septiembre, por el que se determina la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia (en su artículo 4.º se atribuye al Subsecretario del Departamento de la Presidencia la función de "cuidar de la observancia de las directrices de técnica legislativa, aprobadas por el acuerdo del Consejo de Ministros de 19 de octubre de 1991, en los anteproyectos de ley y disposiciones generales").

También las iniciativas de algunos ejecutivos autonómicos. Así, el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias aprueba la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general (Resolución de 9 de marzo de 1993 de la Consejería de Interior y Administraciones Públicas, BOPA núm. 73, de 29 de marzo de 1993). O el Gobierno catalán, al que se debe un Manual d'elaboració de les normes de la Generalitat de Catalunya (Comité Assessor per a l'Estudi de l'Organització de l'Administració, Barcelona, 1992). Asimismo, la aprobación por el Gobierno Vasco de las Directrices para la elaboración de proyectos de ley, decretos, órdenes y resoluciones (Orden de 6 de abril de 1993 del Consejero de la Presidencia, Régimen Jurídico y Desarrollo Autonómico, BOPV núm. 71, de 19 de abril de 1993).

2. Algunas cuestiones acerca del régimen jurídico de las directrices de técnica legislativa en España, con especial referencia a la competencia para su elaboración, valor jurídico y eficacia, y ámbito de aplicación de las mismas.

La técnica legislativa persigue la formulación de directrices. Como hemos visto, en España y en Derecho comparado, la elaboración de tales directrices se lleva a cabo por la doctrina (a modo de propuestas), y por los poderes legislativo y ejecutivo. Como su propia denominación expresa, tienen una naturaleza más de orientación que de vinculación. Por ello, suelen concebirse como meras reglas o recomendaciones de carácter técnico, que no se incorporan al Derecho positivo ni gozan de fuerza vinculante. Por lo que toca a su contenido, como hemos explicado, se discute si deben circunscribirse a la forma y estructura de las normas o si deben contemplar además otras cuestiones (por ejemplo, lenguaje y estilo, evaluación, implementación y análisis coste-beneficio de las normas).

Brevemente, por lo que toca a la competencia para la elaboración de directrices de técnica legislativa, sabemos que en la práctica es el Gobierno el que ha procedido a dictar tales reglas.

En relación a la eficacia de las directrices surge la cuestión de la naturaleza jurídica que cabe atribuir a las mismas; esto es: ¿son auténticas normas jurídicas? o ¿se trata de meras instrucciones o circulares carentes de fuerza normativa?. En el caso de las directrices aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de octubre de 1991, quienes se pronuncian acerca de su naturaleza jurídica coinciden en afirmar que carecen de fuerza normativa, con la eficacia *ad intra* (hacia dentro de la propia Administración, característica de las instrucciones o circulares), cuyo incumplimiento, que no debe asimilarse a un verdadero vicio jurídico, no genera un ilícito normativo.

Y respecto del ámbito de aplicación de las directrices, planteamos tres cuestiones. En primer lugar, la concreción del proyecto normativo al que debieran aplicarse: ¿sólo al anteproyecto de ley o también a los proyectos de ley o incluso a los reglamentos administrativos?. En segundo lugar, ¿habrían de ser comunes o resultaría más conveniente la elaboración de directrices diferenciadas según el tipo o forma de norma?. Por último, ¿debieran contemplar en un sólo cuerpo únicamente las cuestiones de forma y estructura normativas, o además otras cuestiones tan cercanas a la técnica legislativa, como las lingüísticas y de estilo, de evaluación, implementación y análisis coste-beneficio de las normas?.

El Acuerdo del Consejo de Ministros (1991) afronta esas cuestiones de la forma que sigue. 1. En primer lugar, las directrices restringen su ámbito de operatividad a los anteproyectos de ley, con exclusión, pues, de los proyectos de ley y de las disposiciones reglamentarias. 2. En segundo término, el Acuerdo contempla unas directrices comunes aplicables a todos los anteproyectos de ley. No establece, pues, directrices diferenciadas en atención al tipo de norma (ley/reglamento) o a las peculiaridades de la ley. Ahora bien, debemos apuntar que entre las observaciones realizadas por los distintos Departamentos Ministeriales a los diferentes textos que desde 1988 fueron objeto de debate, se decía que las directrices no deberían ser aplicables a leyes de gran complejidad, tales como las fiscales o las de presupuestos generales, observación que en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de octubre de 1991 no es acogida. Esta decisión final es criticada por Santaolalla López, F., "Nota acerca de las directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley", *RCG*, núm. 33, 1991, pp. 139 y 143: "por el contrario, desde nuestro punto de vista, precisamente por esa mayor complejidad, y teniendo en cuenta que se trata de la regulación de materias tan sensibles y de tanto interés para los destinatarios de las normas como las normas

no constituye un problema de constitucionalidad, sino, en su caso, de mejores o peores leyes desde una perspectiva técnica. Y todo ello sobre la base de un principio que sí protege la Constitución, como es la libertad de configuración normativa del legislador.

Evidentemente, una mejora en la calidad de las leyes requeriría que todos los intervinientes en las distintas fases del proceso de producción normativa respetaran las reglas o directrices de técnica legislativa. Por ello, éstas debieran asumirse por los órganos que tienen que ver con la preparación, elaboración y aprobación de las leyes<sup>104</sup>. Si bien, insistimos que

---

tributarias, los anteproyectos de leyes deben procurar la mayor homogeneidad en su contenido\*. Compartimos el criterio de este autor, pues para esas leyes, entre ellas la de Presupuestos del Estado, no existen directrices de técnica legislativa (paradójicamente, las leyes que más las necesitarían). Tampoco incorporan tales reglas las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado que anualmente aprueba el Ministerio de Economía. 3. Por último, ese Acuerdo viene referido estrictamente a las directrices sobre forma y estructura. Por tanto, como hemos tenido oportunidad de ver, caen fuera de las mismas otras cuestiones como las lingüísticas y de estilo, así como las relativas a la documentación complementaria que se acompaña al proyecto legislativo (cuestiones de evaluación, implementación y análisis coste-beneficio de las normas), que han sido objeto de tratamiento autónomo y diferenciado.

<sup>104</sup> Se ha debatido en la doctrina acerca de cuál debe ser el órgano competente para dictar las directrices de técnica legislativa. Son varias las opciones que se manejan: una Oficina Técnica especializada, el Gobierno, o el Parlamento.

Desde una perspectiva de *lege ferenda*, podría afirmarse que la opción idónea, de cara a una mejora en la calidad técnica de las leyes, sería aquella que, por un lado, garantizara el carácter normativo, que no meramente orientativo, de las directrices, de forma que se aplicaran en las distintas fases del procedimiento legislativo, pero también en el desarrollo reglamentario de la ley. Y por otro lado, además, aquella a través de la cual las directrices vincularan al Parlamento, e hicieran copartícipes de las mismas al Gobierno y al resto de órganos que intervienen en la creación de la ley (especialmente, en la fase de la iniciativa legislativa).

Desde esta óptica, la solución más conveniente sería la de otorgar al Parlamento la competencia para el dictado de las directrices de técnica legislativa. A favor de ello se podrían aducir varias razones. Por un lado, aun reconociendo que en el proceso de creación de normas legales intervienen órganos no parlamentarios, es el Parlamento el autor de la ley, dictada en el ejercicio de una función constitucionalmente asignada (artículo 66.2 CE); por tanto, como sucede en algunos países de nuestro entorno, sería la Asamblea Legislativa la que en último término se encontrara vinculada por unas directrices que ella misma dicta. Por otro lado, al tratarse de unas reglas que no constituyen un imperativo del bloque constitucional, la única forma de garantizar la aplicación de las directrices en el resultado final, esto es la ley, sería que el Parlamento a través de su capacidad de autonormación (autonomía parlamentaria, artículo 72.1 CE) quedara vinculado por las mismas.

Siguiendo con esa perspectiva de *lege ferenda*, de admitirse como más idónea la competencia del Parlamento para la elaboración de las directrices, quedaría por establecer el régimen jurídico de su formalización, a los efectos de garantizar su carácter normativo y la vinculación a las mismas no sólo de las Asambleas Legislativas sino también de los órganos que intervienen en el proceso de creación de la ley, especialmente los titulares no parlamentarios de la iniciativa legislativa. Como ha señalado algún autor y en alguna propuesta de directrices, el procedimiento para su fijación podría ser el de la Resolución de la Presidencia de la Cámara parlamentaria. Además, en esa misma línea, se señala la conveniencia de una necesaria armonización y coordinación entre los diferentes Parlamentos (estatal, autonómicos e incluso europeo) a la hora de fijar las directrices de técnica legislativa. Por otro lado, se señalarían soluciones para la aplicabilidad de las directrices al Gobierno (extensibles al ejercicio de sus funciones ejecutiva y reglamentaria) y a los demás titulares de la iniciativa legislativa.

Debemos reconocer que la construcción de *lege ferenda*, que acabamos de exponer, podría tener el mérito de una sustancial mejora de la calidad de las leyes, de tal forma que podría llevar a una propuesta consensuada (de todos los órganos con potestad normativa) de directrices comunes.

Sin embargo, no desconocemos los problemas que esa propuesta potencialmente plantea. Principalmente, el atentado contra la libre disponibilidad (también en lo técnico) del legislador. Desde luego, la adopción de directrices de técnica legislativa por el Parlamento no es imperativo alguno que derive de la Constitución ni del bloque constitucional, máxime si se tiene en cuenta, como venimos defendiendo a lo largo del presente Capítulo, que la calidad técnica de las leyes, a la que se dirige sus esfuerzos la técnica legislativa, no es una exigencia *per se* de la seguridad jurídica del artículo 9.3 CE.

Por lo que toca a la viabilidad de aquella formalización de las directrices (esto es, si el Parlamento, a través de su capacidad de autonormación - artículo 72.1 CE-, consiente esa autolimitación técnica), creemos que algunos problemas plantea el mecanismo propuesto, esto es, la Resolución de la Presidencia de la Cámara. En efecto. Las directrices, por su propia naturaleza y contenido, difícilmente encajan dentro de la conocida función de interpretar el Reglamento parlamentario en los casos de duda o suplirlo en los de omisión. Ahora bien, la introducción de esas directrices no encontraría obstáculos a través de la reforma de los Reglamentos parlamentarios, siempre y cuando, evidentemente, las propias Cámaras parlamentarias consintieran (autoconsintieran) esas limitaciones de carácter técnico en su actuación. Además, si se llega a las últimas consecuencias de este planteamiento, la ley fruto de una tramitación irrespetuosa con las directrices de técnica legislativa podría ser declarada inconstitucional por vicios del procedimiento legislativo, lo cual puede ser objeto de discusión.

Más problemas. La mencionada propuesta exigiría la coordinación en este ámbito de las Asambleas Legislativas autonómicas. Ahora bien, éstas gozan de autonomía parlamentaria, sin que la referida coordinación venga impuesta por el bloque constitucional. Tampoco esa imposición se predica de la necesaria asunción por el Gobierno de las directrices aprobadas por el Parlamento, ni de la colaboración exigida al resto de órganos titulares de la iniciativa legislativa.

En conclusión, la propuesta tiene el gran mérito de diseñar el régimen jurídico de las directrices de técnica legislativa con vistas a otorgar a

el incumplimiento *per se* de las directrices no debe comportar un ilícito constitucional.

Por todos, se reclama una potenciación de esta disciplina. Y ello con una finalidad necesaria y loable: la mejora de la calidad de las leyes.

Desde la perspectiva de la técnica legislativa, tratamos a continuación algunas cuestiones relativas al contenido material y estructura formal de las leyes. Este tratamiento lo justificamos en los siguientes datos. Primero, con vistas a facilitar el posterior análisis (apartado II.2 y 3 del Capítulo Sexto) de los acentuados problemas técnicos (de contenido y estructura formal) que presentan en concreto las leyes de presupuestos. Y segundo, porque, en nuestra posición (con los matices que expondremos), el ensanchamiento material de las leyes de presupuestos constituye un problema de técnica legislativa; consiguientemente, más tarde proponemos (en el apartado IV.3 del Capítulo Séptimo y final) algunas soluciones al problema, precisamente, "desde las reglas de técnica legislativa que atienden al contenido y estructura de las leyes".

**2. Técnica legislativa y contenido de las leyes. En especial, el título, la homogeneidad material y las modificaciones de la ley. La jurisprudencia constitucional.**

#### **A) Presentación.**

Desde la perspectiva de la técnica legislativa vamos a tratar algunos criterios formales de delimitación del contenido material de la ley, especialmente, la cuestión de su pretendida homogeneidad material.

Una precisión. Las reglas de técnica legislativa acaban donde empieza la acotación expresa de materias por la Constitución. En este sentido, no podemos demandar desde la técnica legislativa que una concreta materia, o bloque homogéneo de materias, deba regularse en un sólo texto legal, si el texto

---

éstas eficacia normativa. Sin embargo, el funcionamiento o la operatividad de la misma va a depender de un ejercicio de voluntarismo político o de colaboración de poderes que, desde luego, la Constitución no exige.

constitucional permite la confluencia de diversas normas legales en ese ámbito material<sup>105</sup>. Además, debemos tener presente que la Constitución exige para determinadas materias lo que en algunas resoluciones el Tribunal Constitucional ha venido a denominar "unidad de legislación". Aquí es preciso advertir que la exigencia técnica de "homogeneidad material de las leyes" y la exigencia constitucional de "unidad de legislación en materia determinada" deben situarse en niveles o planos distintos. En relación a esta última, recuérdese, nuestra jurisprudencia constitucional ha reconocido el principio, si bien referido estrictamente a aquellas leyes nominadas cuyo contenido necesario e indispensable viene acotado de forma expresa por la Constitución<sup>106</sup>.

Hecha la advertencia, el análisis que ofrecemos se centra en la exigencia técnica de homogeneidad material de las leyes. Desde luego, la referida demanda técnica viene claramente justificada en el intento de evitar algunos males que aquejan nuestras leyes. Especialmente, la dispersión normativa, fomentada por determinadas prácticas legislativas, sobre todo algunas leyes de medidas y las leyes *ómnibus*, que incorporan en un sólo cuerpo normativo un *totum revolutum*, una miscelánea de materias, heterogéneas, de la más diversa naturaleza. Con ello, se facilitarían a los destinatarios de las normas el acceso y la identificación de las mismas, y se reducirían las antinomias entre textos normativos dispersos que regulan la misma materia (o bloque homogéneo de materias)<sup>107</sup>.

Por ello, nos disponemos a tratar algunas recomendaciones de técnica legislativa sobre el contenido material de las leyes, con especial referencia a cuestiones como el título, homogeneidad material y modificaciones de la ley. Posteriormente, traemos la jurisprudencia constitucional sobre esos aspectos técnicos.

---

<sup>105</sup> Principalmente, por motivos de competencia, ya sea en el ámbito de diferentes Ordenamientos (ejemplo, Derecho estatal-autonómico), ya sea en el ámbito de concretas relaciones internormativas (ejemplo, ley orgánica-ley ordinaria). O por razones de rango normativo (ejemplo, ley-reglamento).

<sup>106</sup> Nos remitimos al apartado III.1.B del Capítulo Tercero.

<sup>107</sup> En este sentido, Sánchez Morón, M., "Contenido de las normas, principio de homogeneidad, estructura formal", *La calidad de las leyes*, Vitoria, 1989, pp. 106-107.

## B) Título y contenido de las leyes.

En técnica legislativa es común y pacífica la recomendación de que el título de la ley debe expresar con detalle y precisión el objeto de la misma, con indicación, si es el caso, de su eficacia temporal<sup>108</sup>. Con esta recomendación se pretende evitar la práctica legislativa consistente en la extralimitación del contenido respecto del título, que potencialmente puede generar problemas de identificación del derecho aplicable derivados de la creencia por el destinatario de que la ley sólo contiene lo que expresa el título de la misma.

Especialmente complejo es el problema que se genera cuando la ley procede a la regulación de materias heterogéneas, y sobre todo en el supuesto de leyes modificativas que inciden en materias que nada o poco tienen que ver con la materia objeto de regulación principal. En estos casos, suele recomendarse que en la rúbrica del título se exprese junto al objeto principal que se trata de una ley de reforma de otras disposiciones legales<sup>109</sup>.

## C) La homogeneidad material de las leyes.

---

<sup>108</sup> "A cada ley un objeto, que debe expresarse en su título", sentencia la máxima anglosajona. Diverso es el valor que se otorga al título en diversos Ordenamientos. A modo de ejemplos, en Gran Bretaña no va más allá de ser un elemento identificativo, mientras en Alemania viene configurado como un elemento constitutivo de la ley. En España, a las rúbricas de los títulos de las leyes no se les reconoce valor normativo. Así lo sentencia nuestro TC. Entre sus primeras sentencias, la 36/1981 (FJ. 7) y entre las últimas, la 173/1998 (FJ. 4).

Sobre esa recomendación de técnica legislativa, en el ámbito doctrinal: Abajo Quintana, J.J., "Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley: antecedentes y finalidad", *La técnica legislativa a debate*, Madrid, 1994, pp. 143-144; Cazorla Prieto, L.M., *Codificación contemporánea y técnica legislativa*, Madrid, 1999, pp. 131-132; Lasagabaster Herrarte, I., "La integración del ordenamiento estatal y del autonómico", *La calidad de las leyes*, Vitoria, 1989, pp. 207-208; López-Medel Báscones, J., "La elaboración técnica de los proyectos de ley", *La técnica legislativa a debate*, Madrid, 1994, pp. 186-188; Salvador Coderch, P., "El título de las leyes", GRETEL, *Curso de técnica legislativa*, Madrid, 1989, p. 65; Sánchez Morón, M., "Contenido de las normas, principio de homogeneidad, estructura formal", *La calidad de las leyes*, Vitoria, 1989, pp. 109-110 y 116; Santaolalla López, F., "Nota acerca de las directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley", *RCG*, núm. 26, 1992, pp. 165-167.

Y en las directrices: a) el Borrador de directrices sobre la forma y estructura de las leyes (GRETEL, 1989), dentro de su Capítulo "I. Título" (1-6), las siguientes: "1. Partes", "2. Tipo", "5. Límites temporales" y "6. Indicación de contenido u objeto". b) la Propuesta de directrices para mejorar la calidad de las leyes (Seminario, Parlamento Vasco, 1989), en el ámbito de la estructura formal de las leyes, la directriz "35. Título de la ley". c) las Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley (Consejo de Ministros, 1991), en el Capítulo "I. Título", con tres directrices: "1. Partes"; "2. Clase"; "3. Contenido u objeto".

<sup>109</sup> En la doctrina: Abajo Quintana, J.J., "Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley: antecedentes y finalidad", *La técnica legislativa a debate*, Madrid, 1994, p. 144; Castiñeira Palou, M.T., "Las leyes modificativas", GRETEL, *Curso de técnica legislativa*, Madrid, 1989, p. 205; Lasagabaster Herrarte, I., "La integración del ordenamiento estatal y del autonómico", *La calidad de las leyes*, Vitoria, 1989, pp. 207-208 y 210; López-Medel Báscones, J., "La elaboración técnica de los proyectos de ley", *La técnica legislativa a debate*, Madrid, 1994, p. 187; Sánchez Morón, M., "Contenido de las normas, principio de homogeneidad, estructura formal", *La calidad de las leyes*, Vitoria, 1989, pp. 109-110 y 115-116; Santaolalla López, F., "Nota acerca de las directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley", *RCG*, núm. 26, 1992, pp. 165-167 y 184-186.

En las directrices: a) el Borrador de directrices sobre la forma y estructura de las leyes (GRETEL, 1989), la directriz "6. Indicación de contenido u objeto" apartado 2; por otro lado, en el marco de las leyes modificativas distingue entre leyes nuevas y leyes modificativas ("25. Definiciones" y "26. Modificaciones") y establece una serie de reglas respecto del título de las leyes modificativas ("28. Título"). b) la Propuesta de directrices para mejorar la calidad de las leyes (Seminario, Parlamento Vasco, 1989), la directriz "30. Modificaciones claras y precisas". c) las Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley (Consejo de Ministros, 1991), contiene el Capítulo "I. Título", en la que interesa la "3. Contenido u objeto"; además, el Capítulo "VII. Anteproyectos de leyes modificativas", con las directrices "34. Título" y "35. División".

"A cada ley un objeto material, que ha de ser lo más homogéneo posible". Así podemos resumir el postulado de técnica legislativa consistente en la exigencia de la unidad de objeto y de una mayor homogeneidad en el contenido material de las leyes<sup>110</sup>.

De conformidad con alguna propuesta de directrices<sup>111</sup>, con independencia de la mayor o menor amplitud del objeto de cada ley, a ésta se le debe asignar un objeto como propio de manera que la identifique<sup>112</sup>. En la medida de lo posible, cada norma legal debe tratar un sólo objeto material. Tal objeto debe contemplar el contenido propio o esencial de la ley, aunque también, con vistas a garantizar una regulación completa, puede albergar un contenido posible o eventual, pero limitado estrictamente a materias que presenten una relación directa con el mismo. Por ello, en la ley no deben incluirse preceptos referidos a materias ajenas a ese objeto material propio, previamente identificado y definido. Ahora bien, cuando por razones de oportunidad, se estimase conveniente regular al mismo tiempo el objeto propio y otras materias ajenas al mismo (o que sólo guardan una relación indirecta), deberán elaborarse textos legales distintos, aunque su tramitación y aprobación se efectúe de forma paralela y simultánea<sup>113</sup>. Finalmente, se llega a

---

110 En la doctrina: sobre todo, Sánchez Morón, M., "Contenido de las normas, principio de homogeneidad, estructura formal", *La calidad de las leyes*, Vitoria, pp. 106-109 y pp. 115-119. También Abajo Quintana, J.J., "Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley: antecedentes y finalidad", *La técnica legislativa a debate*, Madrid, 1994, pp. 143-144, 149, 154-155; López-Medel Báscones, J., "La elaboración técnica de los proyectos de ley", *La técnica legislativa a debate*, Madrid, 1994, pp. 187-188. A juicio de Sáinz Moreno, F., por tratarse de una exigencia de la seguridad jurídica, en concreto de la claridad normativa, el principio de homogeneidad debe extenderse a toda clase de normas; véanse sus estudios "Técnica normativa: visión unitaria de una materia plural", *La técnica legislativa a debate*, Madrid, 1994, p. 44; y la voz "Técnica normativa", *Enciclopedia Jurídica Básica*, Madrid, 1995, p. 6487.

En las propuestas de directrices: a) el Borrador de directrices sobre la forma y estructura de las leyes (GRETEL, 1989): no se refiere estrictamente a la homogeneidad material de las leyes; ahora bien, de forma indirecta, se alude al contenido de las leyes en las directrices relativas al contenido del título (núm. 6), del preámbulo (núm. 9), de las Disposiciones Directivas (núm. 12) y de las leyes modificativas (núm. 25 y 26). b) la Propuesta de directrices para mejorar la calidad de las leyes (Seminario, Parlamento Vasco, 1989), dentro del Capítulo "II. Las leyes consideradas en sí mismas" dedica un apartado al "Contenido" de las leyes (27-30); una referencia indirecta al contenido de las leyes puede verse en la directrices "35. Título de la ley" y "41. Contenido de las disposiciones adicionales". c) las Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley (Consejo de Ministros, 1991): no se formulan directrices que tengan por objeto el contenido de la ley; pero, sí hay referencias implícitas al mismo en las directrices que tratan el contenido del título (núm. 3), de la exposición de motivos (núm. 6), de la parte final (directriz núm. 21) y de los anteproyectos de leyes modificativas (núm. 34 y 35).

111 Propuesta de directrices para mejorar la calidad de las leyes (Seminario, Parlamento Vasco, 1989). Merecen destacarse las directrices "27. Unidad de objeto" y "28. Regulación completa".

112 El objeto puede ser más o menos amplio, más o menos restringido, en función de la finalidad perseguida por la ley. Desde esta perspectiva, por ejemplo no es lo mismo una ley de medidas que una ley codificadora. Pero, en todo caso, como documentación que acompañe al proyecto de texto legislativo debe insertarse un análisis previo que delimite con detalle los aspectos del ámbito material de la norma proyectada.

113 En este sentido, las directrices (1, 2, 3 y 5) que propone Sánchez Morón, M. ("Contenido de las normas, principio de homogeneidad, estructura formal", *La calidad de las leyes*, Vitoria, 1989, 115-116), en la misma línea de la Propuesta de directrices para mejorar la calidad de las leyes (Seminario, Parlamento Vasco, 1989).

recomendar que en el supuesto de que sobre una materia haya dispersión normativa (pluralidad de leyes) deberá procederse a su codificación<sup>114</sup>.

Desde la doctrina, la necesidad de que a cada materia corresponda una ley se ha justificado en lo que se llamado principio de "división material del ordenamiento"<sup>115</sup>. Desde la óptica que venimos defendiendo, éste se configura como una demanda de técnica legislativa, pero no una exigencia constitucional (de la seguridad jurídica). Por ello, su incumplimiento, que es una realidad cotidiana en la práctica legislativa de nuestro país, no debe generar la inconstitucionalidad de las leyes que regulan materias heterogéneas.

Si bien de forma puntual, la homogeneidad material de las leyes que se exige desde la técnica legislativa penetra en el procedimiento legislativo. Al respecto, debemos resaltar la mención concreta al examen de admisibilidad, basado en motivos de estricta y pura técnica legislativa, que efectúa la Mesa del Congreso de los Diputados respecto de las proposiciones de ley de iniciativa popular. Así, la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, contempla en su artículo 5 ("Trámite de admisión de la iniciativa") como causa de inadmisión de la proposición (apartado núm. 2): "El hecho de que el texto de la proposición verse sobre materias diversas carentes de homogeneidad entre sí" (apartado c)<sup>116</sup>. Esa iniciativa normativa, sin perjuicio de las lecturas que puedan hacerse de la misma<sup>117</sup>, bien pudiera extenderse con carácter general al trámite de admisión del resto de proyectos legislativos por parte de la Mesa de la Cámara legislativa. Ahora bien, siempre desde la tesis que sostenemos, tal extensión, que

---

<sup>114</sup> En la Propuesta de directrices para mejorar la calidad de las leyes (Seminario, Parlamento Vasco, 1989), la directriz núm. "51. Codificación".

<sup>115</sup> Denominación que utiliza Castiñeira Palou, M.T., "Las leyes modificativas", GRETEL, *Curso de Técnica Legislativa*, Madrid, 1989, p. 205, al criticar la práctica legislativa consistente en la modificación múltiple (de varias leyes) por un solo texto legal. Véase también Salvador Coderch, P., "El título de las leyes", GRETEL, *Curso de Técnica Legislativa*, Madrid, 1989, p. 65. Lasagabaster Herrarte, I., "La integración del ordenamiento estatal y del autonómico", *La calidad de las leyes*, Vitoria, 1989, considera que la división material del Ordenamiento (a cada materia una ley) viene exigida por la seguridad jurídica y una más perfecta integración entre los Ordenamientos estatal y autonómico (p. 210).

<sup>116</sup> Precepto, buen guardián de la referida unidad sustantiva, que se reproduce en preceptos diferentes leyes autonómicas reguladoras de la iniciativa legislativa popular.

<sup>117</sup> Véase Pendás García, B., "Función de los Parlamentos en materia de técnica legislativa", *La calidad de las leyes*, Vitoria, 1989, p. 355.

propiciaría desde la técnica legislativa una mejora en la calidad de las leyes, no vendría impuesta por el texto constitucional<sup>118</sup>, sino que sería manifestación de la propia voluntad, a través de su capacidad de autonormación, de las Cámaras legislativas.

#### D) Modificaciones normativas y contenido de las leyes.

También desde la técnica legislativa se intenta combatir la dispersión normativa derivada de la práctica consistente en las múltiples modificaciones legales que afectan a materias de escasa relación con la propia de la ley que modifica. Sobre todo, se trata de poner remedio a la unánimemente denunciada práctica de las leyes *ómnibus*, en donde todo o casi todo cabe, incluso la reforma de leyes que integran variadas parcelas del Ordenamiento jurídico.

Una especial y cuidadosa atención dedica la técnica legislativa a las leyes modificativas<sup>119</sup>. En efecto. En técnica legislativa suele distinguirse entre las leyes modificativas y las leyes nuevas (o si se quiere entre leyes propiamente modificativas y las que no lo son)<sup>120</sup>. Con esa distinción se pretende diferenciar las leyes que tienen por finalidad la

---

<sup>118</sup> Ahora bien, por ejemplo, sí constituye una derivación del texto constitucional (por la reserva que incorpora el artículo 81 CE) el trámite de admisión por la Mesa de la Cámara que para los proyectos y proposiciones de ley orgánica diseña el artículo 130.1 RCD: "Se tramitarán como proyectos y proposiciones de Ley Orgánica los proyectos y proposiciones de ley a los que la Mesa del Congreso, oída la Junta de Portavoces, otorgue tal calificación, de acuerdo con lo previsto en el artículo 81.1 de la Constitución y a la vista del criterio razonado que al respecto exponga el Gobierno, el proponente o la correspondiente Ponencia en trámite de informe". O, también a título de ejemplo, en el marco de la referida Ley Orgánica 3/1984 es un imperativo constitucional la inadmisión por la Mesa del Congreso de los Diputados de la proposición de ley de iniciativa popular que "tenga por objeto alguna de las materias excluidas de la iniciativa popular por el artículo 2" (artículo 5.2.a) (esto es, las materias excluidas de la iniciativa legislativa popular por la Constitución; entre ellas, los Presupuestos del Estado).

<sup>119</sup> En la doctrina, acerca del tratamiento que ofrece la técnica legislativa a las leyes modificativas, véase: Abajo Quintana, J.J., "Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley: antecedentes y finalidad", *La técnica legislativa a debate*, Madrid, 1994, pp. 143 y 154-155; Castiñeira Pañou, M.T., "Las leyes modificativas", *La forma de las leyes*, GRETEL, Barcelona, 1986, y su posterior trabajo del mismo título en *Curso de Técnica Legislativa*, GRETEL, Madrid, 1989; López-Medel Bascos, J., "La elaboración técnica de los proyectos de ley", *La técnica legislativa a debate*, Madrid, 1994, pp. 187-188; Sánchez Morón, M., "Contenido de las normas, principio de homogeneidad, estructura formal", *La calidad de las leyes*, Vitoria, 1989, pp. 108-110 y 115-116; Santaolalla López, F., "Nota acerca de las directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley", *RCG*, núm. 26, 1992, pp. 165-167 y 184-186.

Y en las directrices: a) el Borrador de directrices sobre la forma y estructura de las leyes (GRETEL, 1989), en el Capítulo "VI. Leyes modificativas" (25-32). Además, dentro del Capítulo "VII. Parte Final", la directriz núm. "39. Disposiciones Finales", apartado a). b) la Propuesta de directrices para mejorar la calidad de las leyes (Seminario, Parlamento Vasco, 1989), dentro del Capítulo "II. Las leyes consideradas en sí mismas": los apartados "2) Contenido" (29 y 30); y "3) Estructura" (la directriz núm. "41. Contenido de las Disposiciones adicionales", párrafo segundo). c) las Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley (Consejo de Ministros, 1991) contienen el Capítulo "VII. Anteproyectos de leyes modificativas" (34-37); también, en el marco del Capítulo "V. Parte Final", la directriz núm. "26. Disposiciones Finales", apartado a).

<sup>120</sup> a) el Borrador de directrices sobre la forma y estructura de las leyes (GRETEL, 1989) hace esa distinción en la directriz núm. 25, apartados 1.a) y 1.b). b) en la Propuesta de directrices para mejorar la calidad de las leyes (Seminario, Parlamento Vasco, 1989), si bien de forma expresa no aparece esa distinción, en sus directrices núm. 29 y 30 se refiere a la "ley de modificación". c) las Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley (Consejo de Ministros, 1991) distinguen entre "anteproyectos de Leyes modificativas" y "anteproyecto de Ley no propiamente modificativa", en las directrices núm. 34-37. Acerca de esta distinción, Abajo Quintana, J.J., "Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley: antecedentes y finalidad", *La técnica legislativa a debate*, Madrid, 1994, p. 154; y Santaolalla López, F., "Nota acerca de las directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley", *RCG*, núm. 26, 1992, pp. 184-186.

modificación de otras de las leyes que sin tal objeto contienen escasas modificaciones. Desde luego, esa distinción es muy operativa.

Así, la ley nueva, o no propiamente modificativa, sólo puede contener modificaciones legislativas si son pocas y aisladas<sup>121</sup> o si versan sobre el objeto o la materia propia de la ley<sup>122</sup>. En caso contrario, deberá acudirse a una ley propiamente modificativa<sup>123</sup>. Una ley propiamente modificativa sólo podrá afectar al contenido de una sola ley, de manera que no podrá modificar simultáneamente varias leyes anteriores<sup>124</sup>. Una excepción se plantea a esa recomendación: una ley modificativa sí podrá afectar a varias leyes anteriores en el supuesto de que entre éstas concorra "unidad de materia o de causa de modificación"<sup>125</sup>.

En los supuestos de modificaciones reiteradas se recomienda la promulgación de una ley enteramente nueva o la publicación de un texto actualizado<sup>126</sup>.

Y por lo que se refiere a la ubicación en el texto legal de las modificaciones se plantea la cuestión de si deben contemplarse en el articulado o en la parte final. Una de las soluciones dadas es la siguiente. Sobre la base de la distinción entre leyes propiamente modificativas y las que no lo son, se recomienda que en las primeras la modificación se incorpore en

---

<sup>121</sup> En el Borrador de directrices sobre la forma y estructura de las leyes (GRETEL, 1989), la núm. "26. Modificaciones", apartado 3.

<sup>122</sup> En la Propuesta de directrices para mejorar la calidad de las leyes (Seminario, Parlamento Vasco, 1989), el cuarto y último párrafo de la directriz núm. "29. Modificaciones expresas". Véase también Sánchez Morón, M., "Contenido de las normas, principio de homogeneidad, estructura formal", *La calidad de las leyes*, Vitoria, 1989, pp. 108 y 115 (en concreto, la propuesta núm. 4 del apartado "1) Sobre el contenido de los textos normativos").

<sup>123</sup> En el Borrador de directrices sobre la forma y estructura de las leyes (GRETEL, 1989), el inciso final de la directriz núm. "26. Modificaciones" apartado 3. Y en la Propuesta de directrices para mejorar la calidad de las leyes (Seminario, Parlamento Vasco, 1989), el tercer párrafo de la directriz núm. "29. Modificaciones expresas". Nuevamente, Sánchez Morón, M., "Contenido de las normas, principio de homogeneidad, estructura formal", *La calidad de las leyes*, Vitoria, 1989, pp. 108 y 116 (la anteriormente referida propuesta núm. 4).

<sup>124</sup> En el Borrador de directrices sobre la forma y estructura de las leyes (GRETEL, 1989), nuevamente la directriz núm. "26. Modificaciones", en este caso en su apartado 2. Y en la Propuesta de directrices para mejorar la calidad de las leyes (Seminario, Parlamento Vasco, 1989), el tercer párrafo de la directriz núm. "29. Modificaciones expresas".

<sup>125</sup> Excepción que se formula en el Borrador de directrices sobre la forma y estructura de las leyes (GRETEL, 1989), de nuevo en la directriz núm. "26. Modificaciones", esta vez en el inciso final de su apartado 2.

<sup>126</sup> En el Borrador de directrices sobre la forma y estructura de las leyes (GRETEL, 1989), en la tantas veces citada directriz núm. "26. Modificaciones", en su apartado 1. Además, dentro del Capítulo "VIII. Publicación", la directriz núm. "53. Diccionarios de legislación". En la Propuesta de directrices para mejorar la calidad de las leyes (Seminario, Parlamento Vasco, 1989), dentro de su "Capítulo II. Las leyes consideradas en sí mismas", apartado "IV. Publicación", la directriz núm. "50. Publicación de textos actualizados". En parecido sentido, se pronuncia Sánchez Morón, M., "Contenido de las normas, principio de homogeneidad, estructura formal", *La calidad de las leyes*, Vitoria, 1989, pp. 109 y 116 (la propuesta núm. 6, del citado apartado 1). Jiménez Aparicio, E., "Actualización de textos", *La calidad de las leyes*, Vitoria, 1989, menciona las leyes modificativas como fenómeno que genera la necesidad de la actualización legislativa; pp. 306-308 y 318-319.

el articulado, mientras en las segundas deben aparecer en la parte final de la ley, en concreto en las Disposiciones finales<sup>127</sup>, no en las adicionales<sup>128</sup>. Solución que es objeto de crítica por alguna doctrina, bajo la consideración de que las modificaciones legislativas debieran siempre constar en el articulado de la ley<sup>129</sup>.

#### E) La jurisprudencia constitucional.

El Tribunal Constitucional en su cometido de examinar la constitucionalidad de las leyes ha reconocido como cuestiones de estricta técnica legislativa algunas de las mencionadas, especialmente las referidas al título y la homogeneidad material de las leyes.

Respecto del título, traemos la STC 173/1998 (recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley del Parlamento Vasco 3/1988, de 12 de febrero, de Asociaciones). Entre otros muchos extremos, se pronuncia sobre la pretendida imprecisión del título respecto del contenido de la ley, pues del mismo, "de Asociaciones", a juicio del recurrente, podría llegarse a que la ley va más allá de las asociaciones a que se refiere el artículo 10.13 del Estatuto de Autonomía del País Vasco. El Tribunal, tras afirmar que del articulado de la ley se desprende claramente que regula las asociaciones sobre las cuales esa Comunidad Autónoma tiene competencia, concluye que el título de la ley, sin valor normativo, no puede prevalecer sobre el articulado de la misma<sup>130</sup>.

---

<sup>127</sup> Es la solución que ofrecen las Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley (Consejo de Ministros, 1991); así, dentro del Capítulo "VII. Anteproyectos de leyes modificativas", la directriz núm. "35. División", párrafos inicial y final; y, en el marco del Capítulo "V. Parte Final", la directriz núm. "26. Disposiciones Finales", apartado a). También en el Borrador de directrices sobre la forma y estructura de las leyes (GRETEL, 1989), en su Capítulo "VII. Parte Final", la directriz núm. "39. Disposiciones Finales", apartado a).

<sup>128</sup> Esa exclusión aparece en la Propuesta de directrices para mejorar la calidad de las leyes (Seminario, Parlamento Vasco, 1989), en concreto en la directriz núm. "41. Contenido de las Disposiciones adicionales", párrafo segundo.

<sup>129</sup> En este sentido, los comentarios a las Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley (Consejo de Ministros, 1991) de Abajo Quintana, J.J., "Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley: antecedentes y finalidad", *La técnica legislativa a debate*, Madrid, 1994, p. 154; y Santaolalla López, F., "Nota acerca de las directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley", *RCG*, núm. 26, 1992, pp. 184-186.

<sup>130</sup> FJ. 4: "Debe concluirse, pues, que, por declaración expresa de la propia Ley, ésta se limita a regular las asociaciones a las que se refiere el art. 10.13 del Estatuto de Autonomía del País Vasco. A esta conclusión no puede oponerse ni la rúbrica, ciertamente genérica, del título de la Ley -<de Asociaciones>, ni alguna de las expresiones contenidas en el Preámbulo en las que parece hacerse referencia al fenómeno asociativo en general. Aunque quepa reprochar la introducción de elementos de imprecisión en la Ley, es lo cierto que, como ha reiterado este Tribunal, ni las rúbricas de los títulos de las leyes ni los preámbulos tienen valor normativo (por todas, STC 36/1981, fundamento jurídico 7), por lo que lo establecido en ellos no puede prevalecer sobre el articulado de la ley".

Por lo que se refiere a la homogeneidad material de las leyes, también el Tribunal la considera y trata como una cuestión de técnica legislativa. Son varios los pronunciamientos que de forma clara llegan a esa solución. Por ejemplo, en la sentencia anteriormente citada, la 173/1998, el Tribunal rechaza que se trate de una exigencia constitucional que ley impugnada deba regular de forma completa la materia de que trata<sup>131</sup>.

1. En la STC 99/1987 afronta el problema de la inclusión de una norma en una ley y no en otra que por razón de la materia parece la más idónea o conveniente. A juicio de la recurrente es contraria al principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE) la indebida inclusión de un precepto (artículo 32.4 de la Ley 30/1984, relativo a la incompatibilidad de pensión de orfandad y trabajo activo) en una ley de medidas para la reforma de la función pública, pues la sede natural de esa materia sería la correspondiente a una Ley de clases pasivas o de la Seguridad Social (Antecedente 2.h.1). El Tribunal rechaza tal pretensión. Y ello sobre la base de considerar que la regulación de una materia en una ley y no en otra, afirma el Tribunal, constituye un problema de técnica legislativa, que no de seguridad jurídica. En una breve argumentación (FJ. 6.c), el Tribunal mantiene dos cosas fundamentales para nuestro estudio; por un lado, separa la seguridad jurídica de "otros principios o normas", referidos a la integración de normas "en ordenaciones generales, objetivas o estatutarias"<sup>132</sup>; por otro, en el caso concreto, afirma (préstese especial atención a los términos del inciso final del párrafo que transcribimos): "es inadmisibles la consideración de que el art. 32.4 (pensión de orfandad incompatible con trabajo activo) pueda causar inseguridad por incluirse la norma en esta Ley 30/1984 y no en una relativa a clases pasivas o de seguridad social. Lo más que ello podría constituir sería una incorrección técnica, ajena a la jurisdicción constitucional, pues la

---

<sup>131</sup> FJ. 4: "el hecho de que la Comunidad Autónoma solamente posea competencia para regular unos tipos concretos de asociaciones y no las asociaciones en general, no significa que deba regular las asociaciones objeto de su competencia de forma separada, con ocasión de dictar leyes en distintos sectores donde desenvuelven su actividad las referidas asociaciones. Se trata de una opción de técnica legislativa que entra de lleno en la libertad de configuración del legislador, y que tiene la indudable virtud de paliar la dispersión normativa existente en la materia".

<sup>132</sup> El Tribunal estaría haciendo referencia a la codificación de las normas por razón de la materia. Véase al respecto lo que diremos en el apartado IV del presente Capítulo.

<materia> regulada por una ley, desde esta perspectiva, no ha de ajustarse a una pretendida homogeneidad". En esta resolución, el Tribunal asocia las tan demandadas "codificación de las normas" y "homogeneidad material de las leyes" a la técnica legislativa, sin configurarlas pues como exigencias de la seguridad jurídica constitucionalmente protegida.

2. Nuevamente, sobre el problema de la dispersión normativa derivada de la "indebida" inclusión de un precepto en una norma que no constituye su sede lógica por razón de la materia, se pronuncia el Tribunal en su sentencia 57/1989. En este caso, uno de los recurrentes alega la vulneración de la seguridad jurídica (artículo 9.3 CE), dada la inclusión de un precepto en el Estatuto de los Trabajadores (la Disposición transitoria de la Ley 32/1984, de 2 de agosto, sobre modificación de determinados artículos de la Ley 8/1980, de 10 de marzo), y no en la que debiera ser su sede natural, la Ley Orgánica de Libertad Sindical<sup>133</sup>. A juicio del Tribunal, salvo que así lo exija la Constitución para una determinada ley (en este caso, la reserva de ley orgánica del artículo 81.1), la seguridad jurídica no exige una compartimentación (o si se quiere una homogeneidad) material<sup>134</sup>.

3. A diferencia de los supuestos anteriores, la ley que se recurre en el proceso de la STC 178/1989 apuesta en su regulación por una concreta homogeneidad material, alejada, pues, de la dispersión normativa. En efecto, la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas, como de su propio título se deriva, extiende su ámbito de aplicación (artículo 2.1.f) a los funcionarios, pero también al resto de empleados públicos. A juicio de la recurrente, el citado artículo desborda la previsión del artículo 103.3 CE, que limita el sistema de

---

<sup>133</sup> En el presente supuesto, resulta que el precepto recurrido ya se había incluido en el proyecto de Ley Orgánica de Libertad Sindical (sin carácter orgánico, en su Disposición final segunda), sobre el que se había formulado recurso previo de inconstitucionalidad. Consultense las argumentaciones de uno de los recurrentes (Antecedente 3c) y del Abogado del Estado (Antecedente 5c).

<sup>134</sup> Ello se desprende de las siguientes palabras (FJ. 2.c): "Es posible que una regulación como la contenida en la disposición recurrida que, en principio, se iba a incluir en la LOLS, haya sido incorporada a una Ley Ordinaria ante, como dicen los recurrentes, el riesgo de la suspensión de esta última por el recurso previo de inconstitucionalidad que se interpuso, que impedía mientras se resolvía su aplicación. Pero esta circunstancia, por sí sola, no es razón suficiente para acoger el motivo del recurso, ya que la regulación de una determinada materia puede depender de la propia oportunidad parlamentaria o de la convención legislativa del momento que hagan aconsejable formar parte de uno y otro texto legal, siempre que no sea necesaria una Ley Orgánica para esa concreta materia que se regula ahora en la disposición citada".

incompatibilidades a los funcionarios en sentido estricto (Antecedente 2.C). El Tribunal entiende que el legislador en su libertad de configuración normativa puede extender ese régimen de incompatibilidades al resto de los empleados públicos, si bien el fundamento constitucional de esa regulación legal se encuentra en el artículo 103.1 CE, no en el artículo 103.3 CE. En todo caso, deja claro el Tribunal que la homogeneidad en la regulación relativa a las referidas incompatibilidades no es una exigencia de la Constitución, sino manifestación de una opción legítima asumida por legislador (FF.JJ. 4 y 5).

4. De nuevo, desde la perspectiva de la seguridad jurídica, se plantea en la conocida STC 150/1990 la cuestión relativa a la exigencia de regulación completa de una materia por la ley que la contempla como propia. Los recurrentes consideran que algunos preceptos de la Ley de la Asamblea de la Comunidad Autónoma de Madrid 15/1984, de 19 de diciembre, del Fondo de Solidaridad Municipal, vulnera la seguridad jurídica, por no abarcar de forma completa la materia objeto de regulación. Si bien el Tribunal conecta seguridad jurídica y técnica legislativa, no contempla como exigencia de la primera, pero sí como manifestación de la segunda, que la ley deba plantear y resolver por sí misma de modo explícito la totalidad de los problemas que pueda suscitar su aplicación<sup>135</sup>.

5. El Tribunal también se pronuncia acerca del problema consistente en que una ley estatal, bajo un mismo título, abarca materias que son heterogéneas desde la perspectiva competencial. En la sentencia 195/1996 (recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre infracciones y sanciones en el orden social), trata la cuestión de la afectación a la seguridad jurídica y al orden de distribución de competencias por mor de la estructura interna de una ley estatal, que bajo un mismo título (referido a las infracciones y sanciones del orden social) regula materias (laboral, sanidad y Seguridad Social) que

---

<sup>135</sup> Muy conocido es el FJ. 8: "no cabe admitir que se infringe el principio de seguridad jurídica cuando un texto normativo no se plantea y resuelve por sí mismo de modo explícito todos los problemas que puede suscitar su aplicación... Sólo si, en el contexto ordinamental en que se inserta y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma en cuestión infringe el principio de seguridad jurídica".

son heterogéneas desde una perspectiva competencial. El Tribunal reconoce (FJ. 3) que la determinación del contenido del artículo 47 (relativo a la atribución de competencias sancionadoras), desde la perspectiva competencial, requiere un proceso interpretativo que no resulta facilitado por la sistemática de la ley. Ahora bien, no declara la inconstitucionalidad de la ley, puesto que se trata de un problema de defectuosa técnica legislativa, por sí mismo ajeno a su jurisdicción<sup>136</sup>.

6. Por último, la reciente STC 194/2000, acerca de la posible vulneración de la seguridad jurídica y del procedimiento legislativo por la Disposición adicional cuarta de Ley de Tasas y Precios Públicos. A juicio de los recurrentes, esa Disposición, que es resultado de una enmienda de adición en el Senado y que incorpora una norma sobre tratamiento fiscal de las transmisiones patrimoniales, iría en contra de las reglas que disciplinan el procedimiento legislativo y del principio de seguridad jurídica, por carecer de relación material con el objeto principal de la ley. Esto es, en la concepción del recurrente la seguridad jurídica ampararía la homogeneidad material de las leyes. El Tribunal no se pronuncia expresamente sobre esta cuestión, pero sí de forma implícita, al manifestar (FJ. 3): "La tesis de los recurrentes, según la cual las enmiendas de adición formuladas en el Senado que supongan una innovación importante deben seguir el cauce legal correspondiente a los proyectos de ley, puede invocar en su favor razones de corrección técnica y buena ordenación del procedimiento... pero no se deduce necesariamente del bloque de la constitucionalidad".

3. Técnica legislativa y estructura formal de las leyes (sistemática y división formal). La jurisprudencia constitucional.

#### A) Presentación.

---

<sup>136</sup> Y "sobre todo, porque la estructura interna de las disposiciones estatales no resulta relevante por sí sola desde la perspectiva competencial". Concluye (FJ. 17): "a la vista de la complejidad de las cuestiones analizadas, a la que no es ajena la sistemática de la Ley, y de la entidad del fallo que los razonamientos anteriores conducen a pronunciar, corresponde al legislador estatal reelaborar la Ley impugnada, si lo estima conveniente en aras al respeto y clarificación del orden constitucional de competencias y en beneficio de la seguridad jurídica, imprescindible en materia sancionadora".

Desde la perspectiva estricta de la técnica legislativa, nos referimos a algunas cuestiones de "estructura formal" (o si se quiere de "ordenación interna" o de "sistematización") de las leyes. Tales cuestiones suelen agruparse, por un lado, en cuestiones de sistemática; y, por otro, de división formal.

En este ámbito, las recomendaciones técnicas pretenden la mejora de la calidad de la ley, desde la perspectiva de la identificación y ubicación de una norma concreta en el texto legal, lo que facilita su localización, comprensión e interpretación por sus destinatarios<sup>137</sup>. Ello es especialmente relevante para combatir la tan denunciada degradación legislativa, generada entre otras razones por la deficiente sistemática de la ley, una de cuyas manifestaciones se encuentra en el uso frecuente, abusivo e indebido de algunas disposiciones que integran la parte final de la ley.

A continuación, apuntamos algunas recomendaciones de técnica legislativa sobre la estructura formal de las leyes, ordenadas con arreglo a la distinción entre sistemática y división formal de la ley. Posteriormente, traemos algunas resoluciones del Tribunal constitucional acerca de estas cuestiones formales.

#### **B) Sistemática de la ley. Problemas de técnica legislativa que presenta la parte final de las leyes.**

La sistemática de la ley debe responder a la necesidad de ordenar con arreglo a una estructura lógica sus preceptos. Por ello, la mayor o menor complejidad en la sistemática de una ley va a depender de la extensión y la dificultad de la materia objeto de regulación. Por ejemplo, más numerosas y complejas son las exigencias sistemáticas de un código o de una ley de presupuestos que las de una ley modificativa de artículo único. Ahora bien, desde la técnica legislativa se proporcionan una serie de criterios lógicos válidos para toda norma legal. De forma pacífica, en nuestra doctrina y en las propuestas y acuerdos de técnica legislativa se reconoce (a modo de

---

<sup>137</sup> En este sentido, Sánchez Morón, M., "Contenido de las normas, principio de homogeneidad, estructura formal", *La calidad de las leyes*, Vitoria, 1989, p. 110.

estructura-tipo) por este orden los siguientes elementos de la ley (los dos primeros sin valor normativo): título, parte expositiva (preámbulo o exposición de motivos)<sup>138</sup>, parte dispositiva (en su caso, con las denominadas disposiciones directivas)<sup>139</sup> y la parte final de las leyes (que puede albergar determinadas clases de disposiciones, así como los anexos).

Sin duda, los más acusados problemas de técnica legislativa que presentan nuestras leyes se sitúan en la parte final de las mismas. Nadie duda acerca de la proliferación indiscriminada de sus disposiciones y del abuso caprichoso que de las mismas

---

<sup>138</sup> Por lo que toca a la exposición de motivos, el artículo 88 CE obliga a su incorporación en el proyecto de ley aprobado por el Consejo de Ministros, pero guarda silencio acerca de su inclusión en la ley definitivamente aprobada; por tanto, en el caso de su efectiva incorporación el texto legal, nada dice acerca del valor (normativo o no) del mismo. Bien sabido es que en nuestro Ordenamiento la exposición de motivos que acompaña el texto oficial de la ley no goza de valor normativo, si bien puede constituir un instrumento de interpretación de la norma legal. A juicio de alguna doctrina, ello debe reputarse como lógico si se tiene en cuenta que la finalidad de los preámbulos en los proyectos de ley se encuentra en la necesidad de dar a conocer al legislador el fundamento de las disposiciones incorporadas en el proyecto. Por tanto, una vez éste se aprueba por el legislador y se convierte en ley través de su publicación oficial, aquella finalidad desaparece, por lo que no debe incorporarse con valor normativo en el texto legal. Algún autor ha abogado por la eliminación de los preámbulos de las leyes. Al respecto, Santaolalla López, F., "Exposiciones de motivos de las leyes: motivos para su eliminación", *REDC*, núm. 33, 1991; o en "Nota acerca de las directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley", *RCG*, núm. 26, 1992, pp. 168-173. Una postura contraria en: Abajo Quintana, J.J., "Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley: antecedentes y finalidad", *La técnica legislativa a debate*, Madrid, 1994, pp. 144-146; Díez-Picazo, L., "Los Preámbulos de las leyes (En torno a la motivación y la causa de las disposiciones normativas)", *ADC*, t. XLV, Fasc. 2 (abril-junio 1992); y Ezquiaga Ganuzas, F.J., "Concepto, valor normativo y función interpretativa de las exposiciones de motivos y los preámbulos", *RVAP*, núm. 20, 1988, pp. 27 y ss.

Desde la técnica legislativa, en algunas propuestas de directrices no se exige el uso de preámbulo en el texto oficial de la ley: a) el Borrador de directrices sobre la forma y estructura de las leyes (GRETEL, 1989) contiene el Capítulo "II. Preámbulo" (7 a 9; "7. Nombre", "8. Uso" y "9. Contenido"); opta por el término "Preámbulo" (7); su uso se configura como necesario para determinadas leyes (las señaladas en la directriz núm. 8.1), siendo restrictivo para las restantes (directriz núm. 8.2); finalmente, establece unas reglas acerca del contenido del mismo (directriz núm. 9; éste declarará de forma breve y concisa los objetivos de la ley; sólo si es preciso para la comprensión del texto legal, deberá aludir a sus antecedentes, a las competencias en cuyo ejercicio se dicta y a su contenido; por último, deberá evitar exhortaciones, declaraciones didácticas o laudatorias y otras análogas); b) en la Propuesta de directrices para mejorar la calidad de las leyes (Seminario, Parlamento Vasco, 1989), la directriz núm. "34. Preámbulo de la ley", conforme a la cual el uso del preámbulo no es obligatorio, si bien la ley puede ir precedida de un preámbulo que facilite la comprensión de su objetivo, ayude a advertir las innovaciones que introduce y aclare su contenido.

Porque así lo demanda la Constitución, si debe acompañarse al proyecto de ley la referida exposición de motivos. Así, en las Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley (Consejo de Ministros, 1991) se exige una "II. Exposición de motivos" (4 a 7; "4. Denominación", "5. Uso", "6. Contenido", "7. División"); opta por la denominación "exposición de motivos" (directriz núm. 4), documento que deberá acompañarse a todos los anteproyectos de ley, "sin perjuicio de la restante documentación o antecedentes complementarios que su naturaleza exija" (directriz núm. 5); y por lo que toca a su contenido (directriz núm. 6), declarará breve y concisamente los objetivos de éste, aludirá a sus antecedentes y a las competencias en cuyo ejercicio se dicta, así como a su contenido (aunque esto último sólo si es preciso para la comprensión del texto legal), y evitará en todo caso las exhortaciones, declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas. Un comentario crítico de estas directrices en Santaolalla López, F., "Nota acerca de las directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley", *RCG*, núm. 26, 1992, pp. 168-173; y a favor de las mismas, Abajo Quintana, J.J., "Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley: antecedentes y finalidad", *La técnica legislativa a debate*, Madrid, 1994, pp. 144-146.

<sup>139</sup> La llamada parte dispositiva, o si se quiere normativa, de la ley suele integrarse por las disposiciones directivas, la parte dispositiva en sentido estricto (esto es, el cuerpo del articulado de la ley) y la parte final, que también incluye los anexos. Al respecto, las Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley (Consejo de Ministros, 1991), que establece la siguiente estructura: "Título" (I), "Exposición de Motivos" (II), "Parte Dispositiva: Disposiciones directivas" (III), "Parte Dispositiva" (IV), dentro de la cual se incluyen (directriz núm. 11. g y h) la "Parte Final" (V) y los "Anexos" (VI). En esencia, parecida estructura es la diseñada en el Borrador de directrices sobre la forma y estructura de las leyes (GRETEL, 1989) y en la Propuesta de directrices para mejorar la calidad de las leyes (Seminario, Parlamento Vasco, 1989).

Las disposiciones directivas (también llamadas preliminares, o principios generales o comunes) expresan la finalidad y el alcance de la ley. Se recomienda su ubicación en los primeros preceptos de la ley, si bien su inclusión no es obligatoria. Además, no deberían reproducir lo expresado en la exposición de motivos. Al respecto: a) el Borrador de directrices sobre la forma y estructura de las leyes (GRETEL, 1989) contiene una parte "III. Disposiciones directivas" (10 a 12; "10. Uso", "11. Título", "12. Contenido"); b) la Propuesta de directrices para mejorar la calidad de las leyes (Seminario, Parlamento Vasco, 1989), contiene la directriz núm. "32. Disposiciones preliminares"; c) en las Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley (Consejo de Ministros, 1991), la "III. Parte Dispositiva: Disposiciones Directivas" ("8. Uso" y "9. Contenido").

En cuanto a la sistemática de la parte dispositiva, se recomiendan unas reglas generales para la ordenación de la redacción de las leyes. a) el Borrador de directrices sobre la forma y estructura de las leyes (GRETEL, 1989) dedica la Sección "IV. Sistemática y división" (13 a 23; en concreto, por lo que toca a la sistemática: "13. Reglas generales", "14. Orden" y "15. Partes de la Ley"). b) la Propuesta de directrices para mejorar la calidad de las leyes (Seminario, Parlamento Vasco, 1989), la directriz núm. "33. Ordenación sistemática". c) las Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley (Consejo de Ministros, 1991) contiene la Sección "IV. Parte Dispositiva: Sistemática y División" (en concreto, en relación a la sistemática: "10. Reglas generales", "11. Orden").

acomete frecuentemente el legislador. En este sentido, algunas de estas disposiciones (en especial, las adicionales y las finales): a) encajan mal con las de su clase o categoría; b) debieran constituir parte del cuerpo articulado del mismo texto legal; o c) habrían de formularse en la parte dispositiva de otro u otros textos legales<sup>140</sup>. Incluso, alguna doctrina se cuestiona la existencia misma de la parte final de las leyes<sup>141</sup>, o la naturaleza y funcionalidad "tradicional" que suele predicarse de algunas disposiciones.

Tradicionalmente, la parte final de las leyes se compone de disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y finales. Desde la técnica legislativa se recomienda: a) una ordenación de tales disposiciones<sup>142</sup>; b) un contenido de las diversas clases de disposiciones respetuoso con los criterios configuradores de cada una de ellas (con alguna salvedad para las disposiciones adicionales)<sup>143</sup>; c) una sistemática dirigida a evitar la confusión entre esas disposiciones<sup>144</sup>.

1. El uso abusivo de las disposiciones adicionales constituye uno de los mayores problemas de técnica legislativa en nuestro Ordenamiento jurídico. Ello es así, entre otros motivos, por la práctica frecuente de incluir en las mismas

---

<sup>140</sup> En este sentido, Abajo Quintana, J.J., "Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley: antecedentes y finalidad", *La técnica legislativa a debate*, Madrid, 1994, p. 149; Sánchez Morón, M., "Contenido de las normas, principio de homogeneidad, estructura formal", *La calidad de las leyes*, Vitoria, 1989, p. 112; Santaolalla López, F., "Nota acerca de las directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley", *RCG*, núm. 26, 1992, pp. 176-177.

<sup>141</sup> Véase Viver Pi-Sunyer, C., "La parte final de las leyes", GRETEL, *Curso de técnica legislativa*, Madrid, 1989, pp. 135 y ss, que expone planteamientos o propuestas a favor de erradicación de la parte final de las leyes y algunas soluciones alternativas. También Santaolalla López, F., "Nota acerca de las directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley", *RCG*, núm. 26, 1992, p. 177.

<sup>142</sup> En adicionales, transitorias, derogatorias y finales. Véase: a) en el Borrador de directrices sobre la forma y estructura de las leyes (GRETEL, 1989), la directriz "33. Estructura"; b) en la Propuesta de directrices para mejorar la calidad de las leyes (Seminario, Parlamento Vasco, 1989), la directriz "40. Disposiciones que forman la parte final"; c) en las Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley (Consejo de Ministros, 1991), la "19. Estructura".

<sup>143</sup> a) en el Borrador de directrices sobre la forma y estructura de las leyes (GRETEL, 1989), la directriz "34. Contenido", según la cual las cuatro categorías de la parte final son típicas y cerradas: sólo incluirán los preceptos que respondan a los criterios que las definen; ahora bien, las adicionales quedarán relativamente abiertas para incorporar las reglas que no puedan situarse en la parte dispositiva sin perjudicar su coherencia y unidad interna; b) en la Propuesta de directrices para mejorar la calidad de las leyes (Seminario, Parlamento Vasco, 1989), la directriz "40. Disposiciones que forman la parte final" establece que estas disposiciones serán las estrictamente imprescindibles, de acuerdo con la funcionalidad propia de cada una de ellas; c) en las Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley (Consejo de Ministros, 1991), la núm. "21. Contenido" prevé que en la parte final sólo se incluirán los preceptos que respondan a los criterios que la definen; pero, las disposiciones adicionales quedarán relativamente abiertas, para incorporar aquellas reglas que no puedan situarse en la parte dispositiva sin perjudicar su coherencia y unidad interna.

<sup>144</sup> a) en el Borrador de directrices sobre la forma y estructura de las leyes (GRETEL, 1989), la núm. "35. Sistemática" dice que se evitará la redacción de preceptos de contenido complejo o plural susceptibles de ser incluidos en varias categorías de la parte final; de no ser posible se tendrá en cuenta que el contenido transitorio debe primar sobre los demás; el derogatorio sobre el adicional y el final; y el final sobre el adicional; b) la Propuesta de directrices para mejorar la calidad de las leyes (Seminario, Parlamento Vasco, 1989), delimita de forma negativa el contenido de cada una de las disposiciones, con la finalidad de fijar su ámbito autónomo de actuación (directrices 41, 43, 44 y 47); c) las Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley (Consejo de Ministros, 1991), la núm. "22. Sistemática", según la cual se evitará la redacción de preceptos complejos o plurales, susceptibles de ser incluidos en varias clases de disposiciones de la parte final.

regulaciones materiales que nada o poco tienen que ver con el objeto principal de la ley, o de reformas varias del Ordenamiento jurídico. En muchas ocasiones, constituyen el paradigma de heterogeneidad material, un mosaico de materias dispares, un cajón de sastre donde casi todo tiene cabida.

Frente a esta práctica se dirigen las reglas de técnica legislativa. En éstas, las disposiciones adicionales se configuran por razón de su contenido, pero también de su funcionalidad. Así, en principio, se definen con base a un contenido tasado, tanto en un sentido positivo como negativo<sup>145</sup>. En este último sentido, resaltamos la siguiente recomendación (interpretación *sensu contrario*): las disposiciones adicionales no constituyen la sede adecuada para la reforma de preceptos legales. Pero también vienen definidas de una forma "relativamente abierta", pues potencialmente incorporan en su seno todas aquellas reglas que no puedan ubicarse en la parte dispositiva del texto, siempre que no reste a éste coherencia y unidad interna<sup>146</sup>.

---

<sup>145</sup> a) el Borrador de directrices sobre la forma y estructura de las leyes (GRETEL, 1989), en su directriz núm. "36. Disposiciones Adicionales" establece que éstas incluirán por este orden los regímenes jurídicos especiales que no puedan situarse en el texto articulado (con el siguiente orden interno: regímenes territoriales, personales, económicos y procesales) y los mandatos y autorizaciones no dirigidos a la producción de normas jurídicas; posteriormente, concreta esas materias: "40. Regímenes jurídicos especiales" y "41. Mandatos de contenido no jurídico (no dirigidos a la producción de normas jurídicas)"; en un sentido negativo, delimita el contenido de estas disposiciones sobre la base de tipificar el contenido de las restantes disposiciones, en especial las finales, como veremos; b) la Propuesta de directrices para mejorar la calidad de las leyes (Seminario, Parlamento Vasco, 1989), en la directriz núm. "41. Contenido de las disposiciones adicionales" formula el ámbito material de éstas, de forma positiva y negativa; positivamente, pues sólo regularán regímenes especiales, dispensas, excepciones y reservas de aplicación de la norma o de algunos de sus preceptos y remisiones a otros textos normativos, siempre que no sea posible o adecuado regular estos aspectos en el articulado del texto, ya sea por su especificidad o su desconexión con los demás preceptos; y de forma negativa, pues no regularán: modificaciones, adiciones, suspensiones y prórrogas de vigencia de normas contenidas en leyes con un objeto principal distinto al que contienen aquellas disposiciones (que se incluirán en leyes de modificación separada); definiciones y precisiones conceptuales; reglas sobre el ámbito de aplicación del texto normativo que las contiene, ni sobre la inserción de dicho texto en las relaciones entre diversos ordenamientos territoriales o sectoriales (estas reglas se incluirán en la parte inicial del texto normativo); la vigencia temporal de las normas, ni habilitaciones o delegaciones normativas (a incluir en las disposiciones finales); normas transitorias ni derogatorias (que aparecerán en las disposiciones transitorias y derogatorias). De forma muy parecida a esta propuesta, véase la que formula Sánchez Morón, M., "Contenido de las leyes, principio de homogeneidad, estructura formal", *La calidad de las leyes*, Vitoria, 1989, p. 117; c) En las Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley (Consejo de Ministros, 1991), la núm. "23. Disposiciones adicionales", que incluirán por este orden: los regímenes jurídicos especiales que no puedan situarse en el texto articulado (regímenes territoriales, personales, económicos o procesales, por este orden); los mandatos y autorizaciones no dirigidos a la producción de normas jurídicas; contenido que concreta en las posteriores directrices núm. "27. Regímenes jurídicos especiales" y "28. Mandatos de contenido no jurídico (no dirigidos a la producción de normas jurídicas)"; debe entenderse (*sensu contrario*) que estas disposiciones no deben incluir los preceptos reservados a las restantes disposiciones de la parte final, configuradas como típicas y cerradas.

<sup>146</sup> a) el Borrador de directrices sobre la forma y estructura de las leyes (GRETEL, 1989) en la citada directriz núm. "34. Contenido" apartado 2 señala que las cuatro categorías de la parte final son típicas y cerradas: sólo incluirán los preceptos que respondan a los criterios que las definen, con la siguiente matización (que aparece en el apartado 3): las adicionales quedarán relativamente abiertas para incorporar las reglas que no puedan situarse en la parte dispositiva sin perjudicar su coherencia y unidad interna; por otro lado, indica la núm. "36. Disposiciones Adicionales", apartado c) que las mismas incluirán los preceptos residuales que no pueden colocarse en otro lugar de la ley; en este mismo sentido, señala en la núm. "40. Regímenes jurídicos especiales", apartado 1, que sólo se situarán en la parte final los regímenes jurídicos especiales que tengan por objeto situaciones jurídicas diferentes de las reguladas con carácter general en el texto articulado, y que no tengan suficiente entidad para integrar el contenido de un artículo o de un Capítulo de la parte dispositiva; b) la Propuesta de directrices para mejorar la calidad de las leyes (Seminario, Parlamento Vasco, 1989) nada dice al respecto (sólo que las disposiciones de la parte final serán las estrictamente imprescindibles, de acuerdo con la funcionalidad propia de cada una de ellas, directriz núm. 40); c) las Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley (Consejo de Ministros, 1991), en concreto la núm. "21. Contenido" establece que las disposiciones adicionales quedarán relativamente abiertas, para incorporar aquellas reglas que no puedan situarse en la parte dispositiva sin perjudicar su coherencia y unidad interna; también la "23. Disposiciones adicionales", según la cual las disposiciones adicionales incluirán: los regímenes jurídicos especiales que no puedan situarse en el texto articulado (regímenes territoriales, personales, económicos o procesales, por este orden) y los preceptos residuales que no quepan en otro lugar de la ley.

Algunas voces muy críticas se han alzado en contra de algunas de estas directrices, las cuales, lejos de solucionar el problema, parecen haber facilitado o consagrado aquella criticada práctica legislativa. Incluso, se ha propuesto una concepción, diversa de la formulada en las directrices, de lo que deben ser las disposiciones adicionales. Así, apartadas de su configuración material (o por razón de su contenido), estas disposiciones deberían formularse conforme a un criterio estricto de ubicación de las mismas en la ley; esto es, su uso, siempre excepcional y restrictivo, debería ser el estrictamente adicional: agregar una disposición a una ley que se encuentre ya promulgada o en un avanzado estado de elaboración<sup>147</sup>.

2. Desde la técnica legislativa, las disposiciones transitorias se configuran como cerradas y típicas. Se aconseja que deben ocuparse estrictamente de las cuestiones de transitoriedad (del Derecho transitorio relativo a las situaciones nacidas al amparo de la legislación anterior). Por ello, éstas no debieran regular otras cuestiones, de naturaleza temporal, como entrada en vigor, vigencia o retroactividad<sup>148</sup>.

3. La recomendación técnica es que las disposiciones derogatorias sólo han de albergar las cláusulas de derogación, que han de ser expresas, claras, terminantes y concretas, en ningún caso genéricas. Tales cláusulas deben incorporar una tabla de vigencias, comprensiva tanto de las leyes y normas inferiores derogadas como las que siguen en vigor, y también una cláusula general de salvaguardia que debe acotar la materia objeto de derogación<sup>149</sup>.

La subsistencia de estas disposiciones derogatorias como

---

<sup>147</sup> Es la posición de Santaolalla López, F., "Nota acerca de las directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley", *RCG*, núm. 26, 1992, pp. 178-180.

<sup>148</sup> En ese sentido: a) el Borrador de directrices sobre la forma y estructura de las leyes (GRETEL, 1989), en su directriz núm. "37. Disposiciones Transitorias"; b) la Propuesta de directrices para mejorar la calidad de las leyes (Seminario, Parlamento Vasco, 1989), en las directrices núm. "42. Disposiciones transitorias expresas" y "43. Contenido de las disposiciones transitorias"; en el mismo sentido, Sánchez Morón, M., "Contenido de las leyes, principio de homogeneidad, estructura formal", *cit.*, p. 112; c) en las Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley (Consejo de Ministros, 1991), la núm. "24. Disposiciones Transitorias".

Sobre estas disposiciones, Viver Pi-Sunyer, C., "Disposiciones Transitorias", *La calidad de las Leyes*, Vitoria, 1989, pp. 249 y ss, especialmente las conclusiones que aporta (p. 259).

<sup>149</sup> En esta dirección: a) en el Borrador de directrices sobre la forma y estructura de las leyes (GRETEL, 1989), las directrices núm. "38. Disposiciones Derogatorias" y "43. Cláusulas de derogación"; b) en la Propuesta de directrices para mejorar la calidad de las leyes (Seminario, Parlamento Vasco, 1989), las directrices núm. "44. Disposiciones derogatorias expresas", "45. Tablas de vigencias" y "46. Vigencia de las disposiciones derogatorias"; c) las Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley (Consejo de Ministros, 1991) recoge la núm. "25. Disposiciones Derogatorias".

clase específica de las disposiciones que integran la parte final de la ley es objeto de críticas por algunos autores. En este sentido, estas cláusulas de derogación podrían ubicarse en el articulado o en las disposiciones finales<sup>150</sup>.

4. También nuestro legislador recurre frecuentemente de las disposiciones finales. Éstas, en las reglas de técnica legislativa, se configuran en orden a su contenido o sustantividad. Pacíficamente, se reconoce que cobijan los preceptos relativos a: la aplicación del derecho supletorio, el comienzo y término de la vigencia de la ley, y las habilitaciones, delegaciones y mandatos legislativos (habilitaciones para el desarrollo reglamentario de la ley, mandatos de presentación de proyectos de ley...) <sup>151</sup>.

Una de las cuestiones más debatidas es si estas disposiciones finales constituyen la sede adecuada para la incorporación de las modificaciones legales. Se ofrecen varias opciones y recomendaciones acerca de lo que deben ser estas disposiciones (que esconden diferentes concepciones de su naturaleza). En primer lugar, sobre la base de entender las disposiciones adicionales como típicas, cerradas y caracterizadas por un contenido tasado, se recomienda que sean las disposiciones finales en donde se incluyan los preceptos que modifiquen el Derecho vigente<sup>152</sup>. En segundo lugar, el entendimiento de que tales modificaciones legales deben aparecer en cualquier cláusula normativa de la ley (por ejemplo, la parte dispositiva, como un artículo más) y no necesariamente en las disposiciones finales,

---

<sup>150</sup> Véanse Abajo Quintana, J.J., "Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley: antecedentes y finalidad", *La técnica legislativa a debate*, Madrid, 1994, p. 151; García de Enterría, E., *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Madrid, 1999, pp. 93-98; Hernando García, P.J., "Las Disposiciones derogatorias en la legislación de las Comunidades Autónomas", *La técnica legislativa a debate*, Madrid, 1994, pp. 57 y ss; Peñaranda Ramos, J.L., "Las Disposiciones Derogatorias de las leyes", *La calidad de las leyes*, Vitoria, 1989, pp. 246-248; Santaolalla López, F., "Nota acerca de las directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley", *RCG*, núm. 26, 1992, p. 181; Viver Pi-Sunyer, C., "La parte final de las leyes", *GRETEL, Curso de técnica legislativa*, Madrid, 1989, p. 140.

<sup>151</sup> a) en el Borrador de directrices sobre la forma y estructura de las leyes (GRETEL, 1989), las directrices "39. Disposiciones Finales", "45. Cláusulas de supletoriedad", "46. Habilitaciones para el desarrollo reglamentario", "47. Entrada en vigor" y "48. Término de la entrada en vigor (*vacatio legis*)". b) en la Propuesta de directrices para mejorar la calidad de las leyes (Seminario, Parlamento Vasco, 1989), la directriz "47. Contenido de las disposiciones finales" y las posteriores "54. Remisiones", "55. Integración de la legislación estatal y la legislación autonómica", "56. Inserción y desarrollo del derecho comunitario europeo" y "57. Habilitaciones y mandatos de desarrollo reglamentario"; c) en las Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley (Consejo de Ministros, 1991), la "26. Disposiciones Finales" y "29. Cláusulas de salvaguardia del rango de ciertas disposiciones, así como de salvaguardia de disposiciones normativas o de competencias ajenas", "30. Habilitaciones para el desarrollo reglamentario", "31. Entrada en vigor" y "32. Término de la entrada en vigor (*vacatio legis*)".

<sup>152</sup> Opción que asume el Borrador de directrices sobre la forma y estructura de las leyes (GRETEL, 1989), en su directriz "39. Disposiciones finales", apartado a). En idéntico sentido, las Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley (Consejo de Ministros, 1991), en la núm. 26.a). Un pronunciamiento favorable sobre estas reglas en Abajo Quintana, J.J., "Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley: antecedentes y finalidad", *La técnica legislativa a debate*, Madrid, 1994, p. 152.

pues éstas se caracterizan o definen por un estricto criterio de ubicación sistemática dentro de la ley<sup>153</sup>. En último lugar, incluso tratándose de una modificación legal que no afecte al objeto principal de la ley, en alguna propuesta de directrices se recomienda la tramitación de una ley de modificación separada<sup>154</sup>.

### C) Referencia a la división formal de la ley.

La división formal de la ley se encuentra al servicio de su sistemática<sup>155</sup>. Por ello, una mayor o menor complejidad, un mayor o menor número, de los instrumentos de ordenación de una ley (divisiones formales) dependerá de la sistemática concreta de la misma, esto es, de la extensión de la materia objeto de la regulación. A modo de ejemplo, más complejas y numerosas son las divisiones formales de un código o de una ley de presupuestos que las de una ley de artículo único. Sin embargo, desde la técnica legislativa se ofrecen unas recomendaciones, lo más homogéneas posibles, sobre divisiones formales que pueden ser válidas para todas las leyes. a) Por lo que se refiere a la parte expositiva de la ley, esto es la exposición de motivos, se recomienda su división en apartados numerados, en el caso de que fuera larga<sup>156</sup>. b) En relación a la parte dispositiva, las unidades de división son los libros<sup>157</sup>, títulos<sup>158</sup>, capítulos y secciones<sup>159</sup>,

---

<sup>153</sup> Véase Santaolalla López, F., "Nota acerca de las directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley", *RCG*, núm. 26, 1992, pp. 181-183.

<sup>154</sup> En la Propuesta de directrices para mejorar la calidad de las leyes (Seminario, Parlamento Vasco, 1989), la núm. "29. Modificaciones expresas", párrafos tercero y cuarto y último; o la "41. Contenido de las disposiciones adicionales", en su párrafo segundo. En idéntico sentido, la propuesta de Sánchez Morón, M., "Contenido de las leyes, principio de homogeneidad, estructura formal", *La calidad de las leyes*, Vitoria, 1989, p. 117.

<sup>155</sup> Sobre la estructura lógico-formal del contenido directivo de las normas, Cazorla Prieto, L.M., *Codificación contemporánea y técnica legislativa*, Madrid, 1999, pp. 133-135.

<sup>156</sup> Contiene esa recomendación las Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley (Consejo de Ministros, 1991), en la núm. "7. División"; también el Borrador de directrices sobre la forma y estructura de las leyes (GRETEL, 1989), en la núm. "16. Preámbulo".

<sup>157</sup> Su recurso es excepcional, sólo para leyes de recopilación o codificación de una materia. Véase: a) en el Borrador de directrices sobre la forma y estructura de las leyes (GRETEL, 1989), la núm. "18. Libros"; b) En la Propuesta de directrices para mejorar la calidad de las leyes (Seminario, Parlamento Vasco, 1989) la núm. "39. Agrupación en libros"; c) En las Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley (Consejo de Ministros, 1991), la núm. "15. Libros".

<sup>158</sup> Su recurso es también excepcional, limitado a las leyes que contengan partes diferenciadas. Véase: a) en el Borrador de directrices sobre la forma y estructura de las leyes (GRETEL, 1989), la núm. "19. Títulos"; b) en la Propuesta de directrices para mejorar la calidad de las leyes (Seminario, Parlamento Vasco, 1989), la núm. "38. Agrupación en títulos"; c) en las Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley (Consejo de Ministros, 1991), la núm. "16. Títulos".

y artículos<sup>160</sup>. Todas ellas deben ir numeradas y tituladas (con indicación breve de su contenido o materia)<sup>161</sup>. c) La parte final, por este orden se podrá dividir en Disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y finales, que irán numeradas y tituladas<sup>162</sup>, al igual que los Anexos<sup>163</sup>.

#### D) Algunos pronunciamientos del Tribunal Constitucional.

El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse acerca de algunas cuestiones de estructura y sistemática de las leyes. Un ejemplo<sup>164</sup>, el problema de la ubicación y calificación de normas en la parte final de las leyes lo trata la sentencia 225/1998<sup>165</sup>. Según el recurrente, la disposición transitoria impugnada, que contiene una regulación de vigencia temporalmente incondicionada respecto de la composición electoral del Parlamento de Canarias, por su calificación como disposición transitoria y su equívoca ubicación en el cuerpo de la ley, podría ser contraria a la seguridad jurídica, al inducir a confusión en sus destinatarios acerca del Derecho aplicable. El Tribunal (FJ. 2A) deja muy claro que la calificación como transitoria de una regulación jurídica de vigencia temporalmente incondicionada en su caso puede ser "expresión de una mala

---

<sup>159</sup> La división en capítulos debe responder a razones de orden sistemático, que no de extensión de la ley. La división de los capítulos en secciones es restrictiva. Véase: a) en el Borrador de directrices sobre la forma y estructura de las leyes (GRETEL, 1989), la núm. "20. Capítulos"; b) en la Propuesta de directrices para mejorar la calidad de las leyes (Seminario, Parlamento Vasco, 1989), la núm. "37. Agrupación en capítulos"; c) en las Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley (Consejo de Ministros, 1991), la núm. "17. Capítulos".

<sup>160</sup> Constituye la unidad básica de división de la ley. Desde la técnica legislativa se ofrecen reglas acerca de su contenido o denominación, situación, redacción, división y subdivisión. Véanse: a) en el Borrador de directrices sobre la forma y estructura de las leyes (GRETEL, 1989), la núm. "22. Artículo" (apartados "4. División" y "5. Subdivisión"); b) en la Propuesta de directrices para mejorar la calidad de las leyes (Seminario, Parlamento Vasco, 1989), la núm. "36. División en artículos"; c) en las Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley (Consejo de Ministros, 1991), la núm. "18. Artículos: redacción y división".

<sup>161</sup> Consúltese: a) en el Borrador de directrices sobre la forma y estructura de las leyes (GRETEL, 1989), las directrices núm. "21. Numeración y títulos de las divisiones superiores" y "22. Artículo"; b) en la Propuesta de directrices para mejorar la calidad de las leyes (Seminario, Parlamento Vasco, 1989), las divisiones superiores en las directrices núm. 37 a 39, y el artículo en la "36. División en artículos"; c) en las Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley (Consejo de Ministros, 1991), la núm. "13. Numeración y denominación de las divisiones superiores" y "14. Numeración y división de los artículos".

<sup>162</sup> Sólo hace mención a este aspecto las Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley (Consejo de Ministros, 1991), en la núm. "20. Numeración y denominación".

<sup>163</sup> En el Borrador de directrices sobre la forma y estructura de las leyes (GRETEL, 1989), la núm. "23. Anexos"; en las Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley (Consejo de Ministros, 1991), la "33. Situación, numeración y denominación".

<sup>164</sup> Acerca de estas cuestiones de estructura y sistemática, consúltense también las SSTC 173/1998 y 194/2000, ya tratadas (epígrafe 2.E de este apartado III).

<sup>165</sup> Recurso de inconstitucionalidad promovido por el Defensor del Pueblo en relación al párrafo segundo de la Disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 10/1992, de 10 de agosto, del Estatuto de Autonomía de Canarias.

técnica legislativa", "pero no es *per se* elemento condicionante de su constitucionalidad, ni supone en su sola consideración individual, una quiebra del principio de seguridad jurídica reconocido en el art. 9.3 CE".

#### IV. La codificación y el contenido de las leyes.

##### 1. El engarce entre la técnica legislativa y la codificación.

A la unánimemente denunciada proliferación e inestabilidad legislativas, en que se encuentra inmerso nuestro Ordenamiento jurídico, se llega como consecuencia de determinadas prácticas legislativas (principalmente, leyes *ómnibus* y leyes de medidas) que, entre otros "efectos perversos", comportan una "destrucción de la codificación" y un "continuo vaciamiento del contenido de los grandes cuerpos de la codificación"<sup>166</sup>, especialmente de determinadas disciplinas del Derecho público (Derechos administrativo, financiero y laboral).

La codificación, tanto la decimonónica como las "versiones actuales", responde a la necesidad de homogeneizar, racionalizar y dar orden a las normas jurídicas, de forma que éstas aparezcan encasilladas de forma clara y precisa en sectores, parcelas o bloques materiales (más o menos amplios) predeterminados del Ordenamiento jurídico. Sin duda, el Código, que es una forma de expresarse la ley, constituye un instrumento del que dispone el legislador (aunque no el único) para evitar y erradicar muchos males que aquejan la actual práctica legislativa. Nadie duda de las ventajas que para los destinatarios del Derecho (ciudadanos y poderes públicos) genera la existencia de pocas leyes, que además sean: generales y abstractas en su contenido; estables y permanentes en cuanto a sus efectos; claras y concisas en su redacción; sistemáticas en su composición; lógicas en su estructura; y homogéneas y completas en su regulación material. De ahí que el recurso a la codificación de las normas, a las

---

<sup>166</sup> En relación a las leyes de presupuestos y de acompañamiento presupuestarias, así lo afirma Rodríguez Berejío, A., "Jurisprudencia constitucional y Derecho Presupuestario. Cuestiones resueltas y temas pendientes", *REDC*, núm. 44, 1995, p. 11.

técnicas codificadoras, se repute como un instrumento de técnica legislativa aconsejable con vistas a la mejora de la calidad de las leyes y a la consecución de un mayor grado de seguridad jurídica. Desde luego, la codificación normativa, en cuanto técnica legislativa, favorece el conocimiento, la comprensión y la previsibilidad de los efectos del Derecho y la confianza en el mismo<sup>167</sup>.

Sin embargo, aunque minoritarias, no faltan posturas que, sin rechazar de plano la codificación, asumen de forma resignada algunos males que aquejan la legislación actual<sup>168</sup>. En esta dirección, se afirma que la descodificación es fruto de la nueva legalidad, la cual se conforma en la actualidad a partir de la confluencia de complejos intereses económicos, jurídicos, políticos y sociales. Ello necesariamente conduce a una concreta forma de legislar (casuística, fragmentaria, sectorial, de medidas concretas), diversa de la configurada por la codificación clásica. Por tanto, la imposición de técnicas codificadoras, que no constituye una exigencia expresa de los textos constitucionales, podría ir en contra de la nueva legalidad, que permite dar respuesta flexible a todas las situaciones merecedoras de regulación jurídica<sup>169</sup>.

Con todo, nos encontramos en plena era de la descodificación, fomentada por la atomización, la inestabilidad, la opacidad, la sobreproducción legislativas. Por las ventajas que incorpora, no resulta extraña la apelación en los últimos años a la secular codificación normativa, que "como técnica jurídica, ha de sobrevivir"<sup>170</sup>.

En el contexto de la nueva legalidad, los Estados pueden asumir diferentes opciones de política legislativa, orientadas, en mayor o menor grado, a la sistematización y simplificación de

---

<sup>167</sup> El gran impulsor de la nueva codificación en Francia, G. Braibant, concreta una serie de objetivos de la codificación muy próximos a las exigencias de la seguridad jurídica. Pone especial énfasis en "la racionalización en la presentación del Derecho" y sobre todo en "el acceso al Derecho" que comporta la asunción real de técnicas codificadoras. Incluso afirma que desde esa perspectiva el código "es un elemento de la democracia" ("El modelo francés de la nueva codificación", *Seguridad jurídica y codificación*, Madrid, 1999, p. 93).

<sup>168</sup> En este sentido, Irti, N., *La edad de la descodificación*, Madrid, 1992.

<sup>169</sup> En contra de esa supuesta falta de flexibilidad del Derecho que implicaría una codificación total o sistemática, de nuevo Braibant, G., "El modelo francés de la nueva codificación", *Seguridad jurídica y codificación*, Madrid, 1999, p. 94.

<sup>170</sup> Díez-Picazo y Ponce de León, L., "Codificación, descodificación y recodificación", *Anuario de Derecho Civil*, abril-junio 1992, p. 481.

sus respectivos Ordenamientos jurídicos<sup>171</sup>. Esas opciones son compatibles (desde luego, no son excluyentes). Así: a) una vuelta, un retorno a la codificación, si bien adaptada a los nuevos tiempos, esto es, una codificación que se ha tildado de "nueva", "segunda", "en tiempo real" o "contemporánea", con perfiles distintos de la tradicional o decimonónica; b) la recodificación, es decir, la opción de técnica legislativa consistente en la conservación de los códigos ya existentes; c) sin olvidar, la aplicación de otras técnicas de actualización legislativa tendentes a la simplificación del Ordenamiento jurídico (por ejemplo, la refundición de textos legales). Ahora bien, los Estados también pueden asumir sin más la descodificación, o sea, que en la nueva racionalidad legal, en que se encuentran inmersos la mayoría de Ordenamientos jurídicos (de maraña legislativa) no ha lugar a la codificación.

Por tanto, la opción por la nueva codificación, por la recodificación, por otras técnicas de actualización del Ordenamiento jurídico, o, simplemente, por la descodificación, se enmarca dentro de la política legislativa destinada a hacer frente o no a la situación de desorden racional de la legislación motorizada que emana de los Parlamentos actuales.

Con ello queremos decir que la codificación, en cualquiera de sus manifestaciones, constituye una opción de técnica legislativa que el legislador puede asumir en el ejercicio de su libertad de configuración normativa. Se trata, pues, de una cuestión que se adentra en la técnica legislativa, como un instrumento con el que se pretende mejorar la calidad de las leyes. Tradicionalmente, en los Ordenamientos jurídicos más próximos al nuestro, la política legislativa consistente en la ordenación racional del Derecho a través de códigos no viene configurada de forma expresa como un imperativo o una exigencia constitucional<sup>172</sup>.

---

<sup>171</sup> En este sentido, indican los posibles "camino" a seguir: Menéndez Menéndez, A. en el prólogo al libro de Cazorla Prieto, L.M., *Codificación Contemporánea y Técnica Legislativa*, Madrid, 1999, pp. 19-20; y Pau Pedrón, A., "La segunda codificación", *Seguridad jurídica y codificación*, Madrid, 1999, pp. 86-87.

<sup>172</sup> Sobre la falta de reconocimiento expreso del fenómeno codificador en los textos constitucionales, decimonónicos y actuales, y, por tanto, sobre la desconexión codificación-constitucionalismo, se han pronunciado algunos autores. Al respecto, Cazorla Prieto, L.M., "La codificación como función de los poderes públicos en el estado contemporáneo. El caso español", *Seguridad jurídica y Codificación*, Madrid, 1999, sostiene que en el constitucionalismo actual los "textos legales codificados pierden terreno, porque curiosamente las Constituciones contemporáneas tienden a ser

En las páginas que siguen, en primer lugar y de forma breve, nos aproximamos al debate acerca de la necesidad y la viabilidad de las técnicas codificadoras en España, sin olvidar la experiencia que proporciona el Derecho comparado. Después, ya más detalladamente, tratamos la cuestión de si la codificación de las leyes constituye una exigencia constitucional.

## 2. La codificación y otras técnicas de simplificación del Ordenamiento jurídico.

### A) De la codificación "clásica" a la "segunda" codificación en el marco de la legalidad actual. El Derecho comparado.

Ya hemos referenciado al tránsito del concepto clásico de ley, íntimamente ligado al fenómeno de la codificación clásica o decimonónica como técnica legislativa que proporciona calidad normativa y seguridad jurídica absoluta<sup>173</sup>, a la nueva legalidad, imperante durante el pasado siglo XX en la práctica totalidad de Ordenamientos jurídicos de nuestro entorno, en donde se experimenta una clara y evidente descodificación y una pérdida de la calidad de las leyes, con amenaza de aquella seguridad jurídica que representaban los códigos decimonónicos. Hoy se afirma la inflación, degradación e inestabilidad como perfiles del Derecho de base legal actual que nada tienen que ver con la idea de certeza y predecibilidad absolutas que fundamentan la ley en su formulación clásica. Por ello, de forma generalizada en los Derechos más próximos al nuestro, también en el *Common Law*, se está generando en los últimos años un clima favorable a la búsqueda de soluciones de retorno a la calidad de las leyes, al logro de una mayor seguridad jurídica. Entre las posibles soluciones, ocupa una papel relevante la técnica legislativa, y como manifestación de ésta el resurgimiento de las técnicas

---

codificadoras", p. 42; (en idéntico sentido, del mismo autor *Codificación Contemporánea y Técnica Legislativa*, Madrid, 1999, p. 39); Tomás y Valiente, F., "La codificación, de utopía a técnica vulgarizada", en *Códigos y Constituciones (1808-1978)*, Madrid, 1989. A esta cuestión hace referencia también Trillo-Figueroa y Martínez-Conde, F., "Discurso de apertura de las jornadas", *Seguridad jurídica y Codificación*, Madrid, 1999, pp. 11-14, que reflexiona sobre la contraposición entre la reafirmación del principio constitucional de la seguridad jurídica y la decadencia de la idea codificadora.

<sup>173</sup> Acerca de la "ideología" y las técnicas jurídicas de la codificación clásica, véase Cazorla Prieto, L.M., "La codificación como función de los poderes públicos en el Estado contemporáneo. El caso español", *Seguridad jurídica y Codificación*, Madrid, 1999, pp. 33-37; en idéntico sentido, *Codificación Contemporánea y Técnica Legislativa*, Madrid, 1999, pp. 25-29.

codificadoras que integran una codificación adaptada a realidad actual de nuestros Ordenamientos<sup>174</sup> y con perfiles netamente diferenciados de la tan venerada codificación continental europea decimonónica<sup>175</sup>.

En Derecho comparado son varias las experiencias acerca del ensayo y/o utilización de técnicas codificadoras con vistas a sistematizar y dar continuidad y estabilidad a los correspondientes Ordenamientos jurídicos<sup>176</sup>.

En el *Common Law*, la ordenación sistemática por materias o parcelas materiales del Ordenamiento jurídico se acomete mediante la técnica de consolidación de textos normativos, que no a través de códigos (en su acepción clásica, tomada de la experiencia del viejo continente)<sup>177</sup>. Destaca la experiencia en los Estados Unidos de los *Restatements* por materias, sin valor de ley dado su carácter privado, y sobre todo del *U.S. Code*, que lleva a cabo de forma oficial una codificación sistemática de leyes, y del *Code of Federal Regulations*, relativo a la sistematización de normas reglamentarias<sup>178</sup>.

En Francia se sigue una intensísima y peculiar política codificadora. En este país se ensaya desde 1958, cuando se crea la Comisión Superior de Codificación, lo que se ha denominado una

---

<sup>174</sup> Ese clima favorable lo constatamos a partir de diversos datos. Por un lado, en la celebración de varios seminarios internacionales acerca de la viabilidad de la nueva codificación. Recientemente, en Europa: *La codificación*, Instituto de Estudios Judiciales, Toulouse, 1995; *La codificación de las normas jurídicas*, Consejo de Europa, Banská Bystrica (Eslovaquia), 1997; *¿Es necesario codificar el Derecho?*, Instituto Internacional de la Administración Pública, París, 1997; o, en España, *Codificación y Seguridad Jurídica*, Madrid, 1999. Por otro lado, en la beligerancia de la doctrina, sobre todo la francesa, que reivindica cada vez con mayor fuerza la asunción por los Estados de los códigos como instrumento técnico de ordenación racional de la tan deteriorada legislación. Son recientes los estudios monográficos al respecto; por su calidad, destacamos: *La codification*, Beigner, B. (dir.), París, 1996; o los números monográficos de la *Revue Française d'Administration Publique* (sobre todo, el núm. 82 de 1997); o de la *AJDA*, correspondiente al 20 de septiembre de 1997. En España, en estos últimos años se escribe mucho sobre esta cuestión. Así, los estudios que aparecen en *Seguridad jurídica y codificación*, Madrid, 1999 (Menéndez, A., "La Comisión General de Codificación y la elaboración de las leyes", pp. 15-29; Cazorla Prieto, L.M., "La codificación como función de los poderes públicos en el Estado contemporáneo. El caso español", pp. 31-71; Pau Pedrón, A., "La segunda codificación", pp. 73-88; Braibant, G., "El modelo francés de la nueva codificación", pp. 89-101; Caeiros, A.M., "La codificación del Derecho Comunitario Europeo", pp. 103-122; Menéndez Rexach, A., "Perspectivas de nuevas codificaciones españolas. La codificación en el Derecho Administrativo", pp. 123-132; Obregón García, A., "Perspectivas de nuevas codificaciones españolas. La Codificación Penal", pp. 133 y ss). También las aportaciones de Cazorla Prieto, L.M., *Codificación Contemporánea y Técnica Legislativa*, Madrid, 1999, en concreto, pp. 23-81; y García de Enterría, E., *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Madrid, 1999, pp. 61-68 y 71-74.

<sup>175</sup> Sobre las nuevas premisas y el cambio de circunstancias en que se desenvuelve la nueva codificación (en relación a la clásica), consúltese: Cazorla Prieto, L.M., "La codificación como función de los poderes públicos en el Estado contemporáneo. El caso español", *Seguridad jurídica y codificación*, Madrid, 1999, pp. 37-42 (en idéntico sentido, *Codificación Contemporánea y Técnica Legislativa*, Madrid, 1999, pp. 31-39); Pau Pedrón, A., "La segunda codificación", *Seguridad jurídica y codificación*, Madrid, 1999, pp. 78-80.

<sup>176</sup> Un panorama general acerca de la realidad actual de la codificación en diversos países puede verse en Pau Pedrón, A., "La segunda codificación", *Seguridad jurídica y codificación*, Madrid, 1999, pp. 76-77.

<sup>177</sup> En Inglaterra debe citarse el ensayo, que actualmente no se utiliza, del *Contract Code*. Al respecto, véase *Contract Code*, trad. y nota preliminar de De la Cuesta Sáenz, J.M. y Vautier Fuenzalida, C., Barcelona, 1997.

<sup>178</sup> García de Enterría, E., *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Madrid, 1999, pp. 61-63, valora muy positivamente la contribución de tales instrumentos de sistematización de leyes y reglamentos, en aras de garantizar la seguridad jurídica. Véase también Bermann, G.A., "La codification aux États-Unis", *Revue Française d'Administration Publique*, num. 82, pp. 221 y ss; Pau Pedrón, A., "La segunda codificación", *Seguridad jurídica y codificación*, Madrid, 1999, p. 77.

codificación "con derecho constante", de "lege lata", "que vuelve a formar", consistente en la agrupación por materias de los textos legales existentes, con la finalidad de simplificar el Derecho y facilitar el acceso a sus destinatarios<sup>179</sup>. En 1989 se da un fuerte impulso a esta nueva codificación, otorgando al código "que vuelve a formar" el rango normativo de ley, una vez es debatido y aprobado por el Parlamento. El resultado de esta intensa labor (acometida durante más de cuarenta años) es notorio: en la actualidad más de la mitad del Derecho en Francia se encuentra codificado de *lege lata* (aproximadamente, unos treinta códigos), mientras la codificación de otra mitad se encuentra en la agenda, en el programa de actuación futura<sup>180</sup>.

También para España<sup>181</sup> se reivindica con beligerancia la necesidad de sistematizar y mejorar nuestro desordenado Ordenamiento, a partir de la adopción de métodos y técnicas codificadoras<sup>182</sup>.

## B) La actualidad y las perspectivas de la codificación en España.

### a) La adopción de técnicas de actualización de textos

---

<sup>179</sup> Se trata de una codificación modesta en sus planteamientos y quizás por ello viable. Es compatible con la recodificación y la codificación (llamada) "reformadora", "de *lege ferenda*", "que reforma", mucho más ambiciosa y compleja en sus pretensiones (lo que dificulta su viabilidad en la actualidad; aunque sin renuncia a la misma en un futuro, una vez se codifique de *lege lata* el Derecho).

<sup>180</sup> Los principios que caracterizan esta nueva codificación (que se explicitan en la Circular sobre Codificación de la Presidencia del Gobierno francés, de 30 mayo de 1996) son los siguientes (aplicables desde 1958 los tres primeros, y desde 1989 también el último): a) es "sistemática", aplicable a la totalidad del Derecho (leyes y decretos); b) es "temática", o sea, se instrumentaliza sobre la base de materias o parcelas de materias homogéneas, lo que dificulta en ocasiones la delimitación no sólo del elenco de esas materias sino también de los contornos precisos (el "perímetro") de cada código; c) es una codificación "con Derecho constante", lo que significa que las alteraciones y actualizaciones de la materia relativa a cada código debe contemplarse siempre en el mismo código; d) por último, se encuentra sujeta al "paralelismo de competencias", esto es, la atribución de la labor codificadora reside en el órgano competente para dictar las normas (si se trata de leyes, corresponde al Parlamento la codificación de las mismas; si se trata de Decretos, al Gobierno). En relación a este último aspecto, debemos señalar que en la nueva codificación francesa los agentes intervinientes son varios: desde instancias jurídicas y administrativas (principalmente, la Comisión Superior de Codificación, que refuerza su prestigio a partir de la asunción de su presidencia por el Primer Ministro, sin la adscripción concreta a ningún Ministerio que pudiera dificultar su actuación) e instancias políticas (a partir de 1989, el Parlamento que tras su examen puede aprobar, modificar o rechazar el proyecto de código). Sobre la nueva codificación francesa, véase Braibant, G., "El modelo francés de la nueva codificación", *Seguridad jurídica y codificación*, Madrid, 1999, pp. 92-101; García de Enterría, E., *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Madrid, 1999, pp. 63-65; Pau Pedrón, A., "La segunda codificación", *Seguridad jurídica y codificación*, Madrid, 1999, pp. 80-88.

<sup>181</sup> En la Unión Europea se procede a la simplificación del Derecho que emana de sus órganos, si bien no a través de códigos (en sentido estricto, con valor normativo) sino de textos consolidados, de los que se deriva un simple (pero importante en orden a su sistematización y acceso) valor informativo. Así, debe mencionarse el Texto consolidado del Tratado de Amsterdam, de fecha 2 de octubre de 1997. Una exposición acerca de la codificación del Derecho comunitario, en Caeiros, A.M., "La codificación del Derecho comunitario europeo", *Seguridad jurídica y codificación*, Madrid, 1999, pp. 105-121. Véase también García de Enterría, E., *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Madrid, 1999, pp. 65 y 66; y Pau Pedrón, A., "La segunda codificación", *Seguridad jurídica y codificación*, Madrid, 1999, pp. 78 y 82-83.

<sup>182</sup> Por ejemplo, dice García de Enterría, E., *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, cit., p. 71: "La situación en nuestra patria impone, a mi juicio, plantear seriamente la posible adopción de los nuevos métodos americano y francés de codificación, los más perfeccionados y los más adaptados a la situación actual".

normativos (refundición y codificación) con vistas a la consecución de un mayor grado de homogeneidad material de las leyes. Para vencer la disgregación y "atomización" legislativas, generadoras de una acusada y extrema heterogeneidad material de las leyes, en técnica legislativa están ganando terreno las denominadas técnicas de sistematización y actualización de textos. Éstas centran su atención en la integración en un sólo cuerpo legal de varias leyes relativas a una misma materia. Ya hemos visto que el Derecho comparado ofrece varios modelos de actualización y sistematización de textos legales, con diferente contenido y alcance (por ejemplo, el estadounidense y el francés). Vistas esas experiencias, creemos que en España varios aspectos pueden configurar la actualización de textos legales. Así: a) en cuanto a su finalidad y objeto, no se trataría de hacer nuevas leyes sino de una labor de reedición de las ya publicadas con el objeto de actualizarlas, corregirlas y revisarlas; el resultado de esta tarea es una regulación material homogénea a través de una norma con rango de ley, que deroga todas aquéllas que son objeto de actualización<sup>183</sup>; b) por lo que afecta al ámbito de actuación, la actualización, además de ocuparse de la integración de los diferentes textos existentes de una misma ley, a los efectos de conseguir la tan demandada homogeneidad material, debe operar sobre todo en aquellos supuestos de diversidad de leyes sobre una misma materia; en este contexto, precisamente por constituir las principales causas de heterogeneidad material en nuestro Ordenamiento, la tarea de actualización legislativa ha de ocuparse especialmente de leyes modificativas que operan modificaciones atomizadas<sup>184</sup> o múltiples<sup>185</sup>, o de los denominados textos complementarios<sup>186</sup>; c) respecto a la forma de la actualización, ésta debe acometerse de

---

<sup>183</sup> En la misma dirección que la codificación de *lege lata* francesa (sistemática, temática y con Derecho constante), operada a partir de 1989, en la que se otorga valor legal a los códigos. Y a diferencia de las experiencias en los Estados Unidos relativas a los *Restatements*, con carácter privado, o del *U.S. Code*, que, pese a su carácter público y reconocido prestigio, no posee el rango de ley; o de los textos consolidados de la Unión Europea que no adquieren el rango normativo de las normas actualizadas.

<sup>184</sup> Esto es, las leyes modificativas que, en relación a una misma materia, proyectan sus efectos sobre una o diversas leyes.

<sup>185</sup> Aquellas leyes modificativas que proceden a la reforma de diversos textos legales referidos a diversas materias.

<sup>186</sup> La actualización legislativa afronta aquí la diversidad de leyes que tiene su origen en aquellos casos en que una ley autoriza a otra para su modificación. Por poner un ejemplo, en el caso español la previa habilitación por ley tributaria sustantiva a las leyes de presupuestos para la modificación de tributos (artículo 134.7 CE).

forma periódica a través tanto de la agregación como de la segregación de textos legislativos<sup>187</sup>; d) por último, en cuanto a las técnicas de actualización (o variantes de la misma), en nuestro Ordenamiento son dos, la refundición y la codificación, en principio, diferenciables, entre otros aspectos, con base a la mayor o menor amplitud de la materia objeto de regulación y actualización. No debe constituir en sentido estricto una técnica de actualización, pese a las ventajas que puede incorporar de cara a la sistematización y acceso a las leyes, lo que se denominan Diccionarios de Legislación, pues, como se sabe, aún pudiendo ser oficiales, les falta el carácter de ley.

En el Derecho español, nuestra Constitución, en su artículo 82.5, prevé en el ámbito de la legislación delegada la técnica de la refundición de textos legales (regularizar, aclarar y armonizar diversos textos legales, o formular un texto único)<sup>188</sup>. En la práctica, quizás por su complejidad y lentitud, no se ha hecho un uso frecuente de los textos refundidos, de forma que no constituyen un cauce ordinario de actualización de textos legislativos<sup>189</sup>. Por otro lado, debemos destacar la incorporación de fórmulas de revisión y actualización legislativas. Buen ejemplo de ello lo constituye la Disposición adicional tercera del Código Civil, con su fórmula de revisión decenal (cada diez años) del mismo, hasta el momento no utilizada. Por otro lado, en las directrices (o propuestas de directrices) de técnica legislativa formuladas en España, las recomendaciones relativas a la actualización legislativa son escasas y de relativa importancia, si bien con alguna excepción<sup>190</sup>.

---

<sup>187</sup> Véase Jiménez Aparicio, E. "Actualización de textos", *La calidad de las leyes*, Vitoria, 1989, pp. 317-318.

<sup>188</sup> García de Enterría, E., *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Madrid, 1999, p. 96, en relación a la delegación legislativa del artículo 82.5 CE, considera que su "generalización sistemática podría, por cierto, constituir una técnica efectiva de codificación por materias".

<sup>189</sup> Santamaría Pastor, J.A., "El sistema de fuentes del Derecho en los primeros cincuenta años de vida de la <Revista de Administración Pública> (1950-1999)", *RAP*, núm. 150, 1999, pp. 561-562, expone los motivos y la valoración que le merece el escaso uso de la técnica de la refundición, "una actitud injustificable en un ordenamiento que, en determinados sectores, ha alcanzado un nivel de descodificación y de inseguridad realmente aberrantes".

<sup>190</sup> En efecto, pocas referencias se hace a la codificación y a la refundición de textos legislativos, o incluso a los diccionarios de legislación. Véamoslas (las destacamos en cursiva). a) en el Borrador de directrices sobre la forma y estructura de las leyes (GRETEL, 1989), las directrices: "6. Indicación de contenido y objeto. 2. La indicación no incluirá referencias al tipo de regulación establecido salvo en los casos de leyes modificativas, códigos, estatutos y otros análogos"; "18. Libros. Sólo las leyes muy extensas y que traten de *recopilar* o *codificar* una materia se dividirán en Libros"; "26. Modificaciones. 1. En los casos de modificaciones extensas o reiteradas se promulgará una ley enteramente nueva o se publicará un *texto refundido*". b) en la Propuesta de directrices para mejorar la calidad de las leyes (Seminario, Parlamento Vasco, 1989), las directrices "38. Agrupación en títulos. La agrupación en títulos sólo tendrá lugar en *leyes muy extensas* y *generales* pero nunca sustituirá a la agrupación primaria de los artículos en capítulos"; "39. Agrupación en libros. La agrupación en libros se reservará para *normas codificadoras de todo un sector del ordenamiento* o, en su caso, *para grandes refundiciones normativas en materias muy extensas*"; "53. Diccionarios de Legislación. Se elaborarán diccionarios oficiales de legislación, que, a su vez,

Por ello, la (escasa utilización de técnicas de) actualización de textos legislativos constituye una asignatura pendiente de nuestro Ordenamiento jurídico. No nos extraña que se haya abierto muy recientemente en España un intenso debate acerca de la imperiosa necesidad del empleo por el legislador de técnicas codificadoras, y sobre el alcance y contenido de éstas.

b) *Algunas notas acerca de la viabilidad de la codificación en España.* La proliferación e inestabilidad legislativas son un fiel reflejo de la descodificación en que se encuentra inmerso nuestro Ordenamiento. Los Parlamentos prestan poca atención a algunas de las más elementales cuestiones de técnica legislativa a la hora de acometer la función de hacer leyes, si bien dedican sus esfuerzos a la conservación de los códigos ya existentes (recodificación) y a la aprobación de concretas leyes especiales. Incluso, recientemente, desde el Gobierno se da por sentada la liquidación de los códigos, se anuncia "el final de los códigos"<sup>191</sup>. De forma decidida, la sistematización de las leyes pasa por la opción de política legislativa consistente en la recodificación y en la aprobación y conservación de leyes especiales, con "resignación oficial" respecto de la descodificación como una realidad inevitable y consustancial al Derecho de nuestro tiempo.

Con expreso rechazo de la descodificación, muy recientemente se clama a voces una nueva codificación<sup>192</sup>. Ahora bien, la verdad

---

se renovarán cada diez años"; "50. Publicación de textos actualizados. Cuando una ley haya sido reiteradamente modificada, se procederá a la publicación oficial de su *texto actualizado*"; "51. *Codificación*. Cuando la regulación de una materia se encuentre dispersa en varias leyes, se procederá a su *codificación*". c) en las Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley (Consejo de Ministros, 1991), las directrices: "3. Contenido u objeto. (no se incluirán) "referencias al tipo de regulación establecido, excepto en los casos de leyes modificativas, *Códigos*, Estatutos u otros análogos"; y "15. Libros. Sólo los anteproyectos de Ley muy extensos y que traten de *recopilar* o *codificar* una materia se dividirán en Libros".

Estas directrices de técnica legislativa no coinciden en la técnica a utilizar para evitar la dispersión normativa. Así, en el Borrador de directrices sobre la forma y estructura de las leyes (GRETEL, 1989) los efectos nocivos de dispersión normativa generados por las leyes modificativas deben paliarse a través de los textos refundidos. Mientras en la Propuesta de directrices para mejorar la calidad de las leyes (Seminario, Parlamento Vasco, 1989) la solución se encuentra en la codificación. Por otro lado, de esta Propuesta parece deducirse la recomendación de que la refundición se reserva para la sistematización de leyes que regulan materias muy extensas, mientras la codificación encuentra su ámbito de aplicación en las leyes pertenecientes a todo un sector normativo.

<sup>191</sup> En el preámbulo del Real Decreto 160/1997, de 7 de febrero, que aprueba los nuevos Estatutos de la Comisión General de Codificación, leemos: "Nuestra sociedad se muestra ya muy distante de aquella época en que triunfó el ideal codificador. Nos encontramos en plena era de la postcodificación, o mejor, de la descodificación... la dinamicidad de nuestra sociedad impulsa la proliferación de disposiciones normativas, que son rápidamente modificadas o sustituidas, y ello hace inútil todo intento de codificar con ánimo de otorgar durabilidad a la Ley y cristalizar así un sector jurídico".

<sup>192</sup> Muy crítica se ha mostrado la doctrina con la política codificadora que se expresa en el citado Real Decreto 160/1997. Véanse las observaciones de: Cazorla Prieto, L.M., "La codificación como función de los poderes públicos en el Estado contemporáneo. El caso español", *Seguridad jurídica y codificación*, Madrid, 1999, pp. 67-69; también en *Codificación Contemporánea y Técnica Legislativa*, Madrid, 1999, pp. 76-79; García de Enterría, E., *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Madrid, 1999, pp. 71-74; Menéndez Menéndez, A., "La Comisión General de Codificación y la elaboración de las leyes", *Seguridad jurídica y codificación*, Madrid, 1999, pp. 18-21 y 25-29; Pau Pedrón, A., "La segunda codificación", *Seguridad jurídica y codificación*, Madrid, 1999, pp. 75-76.

es que no hay un acuerdo acerca del contenido y alcance de la misma: a) Para algunos, la política codificadora, además de la conservación de los viejos códigos, debe centrarse en la aprobación y actualización de leyes especiales relativas a determinadas ramas del Ordenamiento jurídico<sup>193</sup>. b) Para otros, pudiera ensayarse en España, teniendo presente la experiencia francesa, una codificación sistemática y temática, esto es, aplicable a todo el Derecho, conforme a una división por materias homogéneas del mismo<sup>194</sup>. c) Pero también hay quienes opinan que la codificación debiera acometerse una vez se hayan empleado a fondo otras técnicas de actualización y sistematización de textos legislativos<sup>195</sup>. d) O incluso quienes, manifestando su preferencia por la labor codificadora, consideran que debe ponerse el acento en la calidad de las leyes ("si se puede codificar, mejor, pero al menos, que se legisle bien")<sup>196</sup>.

Por último, podemos señalar que la tan anhelada codificación normativa lleva a algún autor al diseño del régimen jurídico relativo a los órganos participantes en esta labor sistematizadora. Así, con buen criterio, se distingue entre una codificación "concentrada" y una codificación "difusa"<sup>197</sup>. La primera debería encargarse a una renovada y reforzada Comisión General de Codificación<sup>198</sup>, mientras la segunda tendría que realizarse por todos aquellos órganos participantes, en mayor o menor medida, en la creación de las leyes (Parlamentos, Gobierno, Consejo de Estado, Consejo Económico y Social, Consejo General

---

<sup>193</sup> Véase Cazorla Prieto, L.M., "La codificación como función de los poderes públicos en el Estado contemporáneo. El caso español", *Seguridad jurídica y codificación*, Madrid, 1999, p. 46; y en *Codificación Contemporánea y Técnica Legislativa*, Madrid, 1999, pp. 45-46.

<sup>194</sup> García de Enterría, E., *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Madrid, 1999, p. 71; o Pau Pedrón, A., "La segunda codificación", *Seguridad jurídica y codificación*, Madrid, 1999, p. 88, para quien "el código es el futuro de la ley".

<sup>195</sup> Jiménez Aparicio, E., "Actualización de textos", *La calidad de las leyes*, Vitoria, 1989, p. 318. Hay autores que apuestan decididamente por la técnica de refundición de textos. Por ejemplo, Sánchez Morón, M., "Contenido de las normas, principio de homogeneidad, estructura formal", *La calidad de las leyes*, Vitoria, 1989, p. 116; o, en el ámbito tributario, Cubero Truyo, A.M. *La simplificación del ordenamiento tributario (desde la perspectiva constitucional)*, Madrid, 1997, p. 78.

<sup>196</sup> Menéndez Rexach, A., "Perspectivas de nuevas codificaciones españolas. La codificación en el Derecho Administrativo", *Seguridad jurídica y codificación*, Madrid, 1999, p. 132.

<sup>197</sup> Distinción que practica Cazorla Prieto, L.M., "La codificación como función de los poderes públicos en el estado contemporáneo. El caso español", *cit.*, pp. 66-71; y *Codificación Contemporánea y Técnica Legislativa*, *cit.*, pp. 75-81.

<sup>198</sup> Sobre la reforma de la Comisión General de Codificación con vistas a su conversión en una auténtica Comisión General de Legislación, véase Menéndez Menéndez, A., "La Comisión General de Codificación y la elaboración de las leyes", *Seguridad jurídica y codificación*, Madrid, 1999, pp. 18-21 y 25-29. También Cazorla Prieto, L.M., "La codificación como función de los poderes públicos en el Estado contemporáneo. El caso español", *Seguridad jurídica y codificación*, Madrid, 1999, pp. 67-69, y *Codificación Contemporánea y Técnica Legislativa*, Madrid, 1999, pp. 76-79.

del Poder Judicial)<sup>199</sup>.

### 3. La tesis sobre la concepción de la codificación como exigencia derivada de algunos mandatos constitucionales, especialmente de la seguridad jurídica. Sus problemas.

Desde luego, algunas ventajas que trae consigo, o que puede incorporar, la codificación (claridad, depuración del lenguaje, estabilidad, facilidad de acceso a las normas, homogeneidad material, sistematización, etc.) se encuentran muy próximas a los elementos que tradicionalmente integran la seguridad jurídica. De ahí que la codificación pueda encontrar amparo en el principio constitucional de la seguridad jurídica<sup>200</sup>.

Precisamente, por esa coincidencia de propósitos entre la codificación y la seguridad jurídica, desde una determinada posición se defiende que la primera, además de encontrar apoyo constitucional en la segunda, forma parte de las exigencias derivadas del mencionado principio constitucional. O sea, en este planteamiento, la codificación legislativa se configura como una exigencia constitucional derivada de la seguridad jurídica<sup>201</sup>. En este sentido, con sustento especialmente en la jurisprudencia constitucional sobre el contenido constitucionalmente posible de las leyes de presupuestos (vertida en las SSTC 76/1992 y 195/1994), amén de conectar el Derecho codificado con la seguridad jurídica, se refuerzan "las exigencias de esta última

---

<sup>199</sup> Nuevamente, Cazorla Prieto, L.M., "La codificación como función de los poderes públicos en el Estado contemporáneo. El caso español", *Seguridad jurídica y codificación*, Madrid, 1999, pp. 69-71, y *Codificación Contemporánea y Técnica Legislativa*, Madrid, 1999, pp. 79-81; y Menéndez Menéndez, A., "La Comisión General de Codificación y la elaboración de las leyes", *Seguridad jurídica y codificación*, Madrid, 1999, pp. 28-29.

<sup>200</sup> El engarce de la codificación con la seguridad jurídica se pone de manifiesto en la doctrina. En este sentido, las ponencias de Menéndez, A., Cazorla Prieto, L.M., Pau Pedrón, A., Braibant, G., Caciros, A.M., Menéndez Rexacho, A., Obregón García, A., que se recogen en el reciente libro *Seguridad jurídica y Codificación*, Madrid, 1999. Por ejemplo, muy claramente Pau Pedrón, A. en el prólogo (p. 9) y en su ponencia "La segunda codificación", p. 75 ("La resignación oficial ante la inflación, la inestabilidad y la opacidad de las normas es un signo poco esperanzador para la evolución del Derecho. Además, pone en peligro uno de los máximos valores que el Derecho debe hacer efectivo en la sociedad: la seguridad jurídica. La seguridad jurídica proviene de la estabilidad, la uniformidad y la organicidad de la regulación: precisamente de los rasgos que reúnen los códigos. De ahí que los códigos aparecieran, en la historia europea de los dos últimos siglos, como los supremos garantes de la seguridad jurídica"). Véase también Cubero Truyo, A.M., *La simplificación del ordenamiento tributario (desde la perspectiva constitucional)*, Madrid, 1997, p. 76; García de Enterría, E., *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Madrid, 1999, pp. 61 y 73-74.

Parece que es también la posición de nuestro Tribunal Constitucional, expresada en su doctrina acerca del contenido eventual de las leyes de presupuestos, en donde interrelaciona "seguridad jurídica-normas típicas del Derecho codificado", en los términos que tendremos oportunidad de analizar.

<sup>201</sup> Es el planteamiento de Cazorla Prieto, L.M., "La codificación como función de los poderes públicos en el Estado contemporáneo. El caso español", *Seguridad jurídica y codificación*, Madrid, 1999, pp. 52-54; y *Codificación Contemporánea y Técnica Legislativa*, Madrid, 1999, pp. 56-58.

en relación a la parte codificada del ordenamiento jurídico"<sup>202</sup>. Pero también, según la tesis que describimos, los requerimientos de la codificación normativa constituirían una exigencia derivada de otros mandatos constitucionales, a saber: a) la cláusula del Estado social y democrático de Derecho<sup>203</sup>; b) la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos<sup>204</sup>; c) el principio de legalidad<sup>205</sup>; d) los mandatos lingüísticos del denominado "Estado de cultura"<sup>206</sup>; e) la promoción del progreso económico<sup>207</sup>.

La consecuencia de ese planteamiento: los poderes públicos, siempre vinculados a la Constitución, deben asumir los requerimientos codificadores, especialmente aquellos órganos que participan en la construcción del ordenamiento jurídico<sup>208</sup>.

Desde nuestro punto de vista, ese entronque de la codificación con la seguridad jurídica puede arrojar interpretaciones de muy diverso alcance. Así, podemos defender

---

<sup>202</sup> Cazorla Prieto, L.M., "La codificación como función de los poderes públicos en el Estado contemporáneo. El caso español", *Seguridad jurídica y codificación*, Madrid, 1999, p. 54, y *Codificación Contemporánea y Técnica Legislativa*, Madrid, 1999, p. 58.

<sup>203</sup> Cazorla Prieto, L.M., "La codificación como función de los poderes públicos en el Estado contemporáneo. El caso español", *Seguridad jurídica y codificación*, Madrid, 1999, pp. 51-52; y *Codificación Contemporánea y Técnica Legislativa*, Madrid, 1999, pp. 54-56, en donde concluye: "la fórmula constitucional del Estado social y democrático de Derecho se entronca directamente con la codificación. Dicho de otra forma, las exigencias de la codificación no son indiferentes desde un punto de vista constitucional. En efecto, el Estado democrático y social de Derecho debe promover la implantación de las técnicas codificadoras como uno de los medios para lograr los fines que le son propios". También Braibant, G., "El modelo francés de la nueva codificación", *Seguridad jurídica y codificación*, Madrid, 1999, p. 93; y Pau Pedrón, A., "La segunda codificación", *Seguridad jurídica y codificación*, Madrid, 1999, p. 79.

<sup>204</sup> Nuevamente, Cazorla Prieto, L.M., "La codificación como función de los poderes públicos en el Estado contemporáneo. El caso español", *Seguridad jurídica y codificación*, Madrid, 1999, pp. 54-56; y *Codificación Contemporánea y Técnica Legislativa*, Madrid, 1999, pp. 58-61, para quien los perfiles que la jurisprudencia constitucional otorga al principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (como el control del fin de la ley -STC 33/1985, de 23 de mayo-; el rechazo de toda regulación discriminatoria carente de racionalidad -STC 65/1990, de 5 de abril; y la supresión de contradicciones del ordenamiento jurídico -STC 79/1991, de 15 de abril-) coinciden con los objetivos que persigue la codificación.

<sup>205</sup> Otra vez, Cazorla Prieto, L.M., "La codificación como función de los poderes públicos en el Estado contemporáneo. El caso español", *Seguridad jurídica y codificación*, Madrid, 1999, pp. 56-57; y *Codificación Contemporánea y Técnica Legislativa*, Madrid, 1999, pp. 61-62, afirma "el fenómeno codificador se constituye como herramienta en favor del logro del principio de legalidad", desde la perspectiva de la vinculación a tal principio de la Administración cuando dicta disposiciones generales; "Los mandatos codificadores buscan precisamente la claridad y precisión normativas y una estructura formal que combata la contradicción y las incongruencias. Precisamente estos propósitos benefician al principio de legalidad".

<sup>206</sup> Cazorla Prieto, L.M., "La codificación como función de los poderes públicos en el Estado contemporáneo. El caso español", *Seguridad jurídica y codificación*, Madrid, 1999, pp. 57-58; y *Codificación Contemporánea y Técnica Legislativa*, Madrid, 1999, pp. 62-64, conecta el respeto y la corrección lingüísticos con la técnica legislativa, la cual constituye a su juicio uno de los elementos integrantes de la codificación contemporánea. Así, previa referencia al "especial respeto y protección" que el artículo 3 CE impone a los poderes públicos ante la lengua como patrimonio cultural, manifiesta "La corrección y el respeto al lenguaje que ha de pedirse a la norma jurídica forma parte del patrimonio cultural de España, que debe ser objeto de respeto y protección por mandato constitucional. Los mencionados corrección y respeto lingüísticos se integran como veta importante en el corazón de la técnica legislativa. Esta, a su vez, constituye uno de los integrantes de la codificación contemporánea. Fruto del hilván de todo lo anterior es que, aunque sólo sea por la razón expuesta ahora, la codificación ha de ser amparada y fomentada por los poderes públicos de la CE de 1978".

<sup>207</sup> Algunos autores ven en la codificación un factor de crecimiento económico, elemento que engarza con el principio rector del artículo 40.1 CE ("Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico..."). Así, Braibant, G., "El modelo francés de la nueva codificación", *Seguridad jurídica y codificación*, p. 101; Jacobs, S.H., "La codification, facteur de croissance économique", *RFDA*, núm. 82, p. 291; Palma Fernández, J.L., *La seguridad jurídica ante la abundancia de normas*, Madrid, 1997, pp. 28 y 81-83; Pau Pedrón, A., "Prólogo" y "La segunda codificación", *Seguridad Jurídica y Codificación*, Madrid, 1999, pp. 9 y 79-80, respectivamente.

<sup>208</sup> Cazorla Prieto, L.M., "La codificación como función de los poderes públicos en el Estado contemporáneo. El caso español", *Seguridad jurídica y codificación*, Madrid, 1999, p. 59; y *Codificación Contemporánea y Técnica Legislativa*, Madrid, 1999, p. 66, concluye: "los poderes públicos diseñados por la Constitución de 1978 tienen el deber jurídico, en unos casos más reforzado que en otros, de atender y fomentar los mandatos codificadores".

que la codificación (en cualquiera de sus manifestaciones) constituye una opción más de las que ofrece la técnica legislativa para la mejora de la calidad de las leyes. En esta dirección, la codificación, y, en general, las diferentes opciones de técnica legislativa tendentes a la realización de mejores leyes y a la sistematización y actualización de las mismas, constituyen buenos instrumentos al servicio de la seguridad jurídica. Pero ello no significa que la codificación constituya una exigencia del principio constitucional de la seguridad jurídica. Por ejemplo, la dispersión o la inestabilidad legislativas que generan determinadas prácticas de nuestros legisladores, como lo son esos "anti-códigos" constituidos por las leyes de medidas o las leyes *ómnibus*, ciertamente contribuyen a empeorar la calidad técnica de las leyes, pero no constituyen por sí mismas un atentado contra la seguridad jurídica. Esas técnicas pueden recibir todas las críticas que se quieran (desde la perspectiva técnica o de adecuación a categorías o conceptos doctrinales que encuentran asiento en nuestra tradición jurídica), pero la realidad es que entran de lleno en la órbita de la libre disponibilidad del legislador, sin que en sí mismas atenten contra la seguridad jurídica. En definitiva, tales prácticas atienden a una deficiente o mala forma de legislar, que se adentra en el campo de las opciones de técnica legislativa, de las cuales el legislador es amo y señor.

Por otro lado, es cierto que los objetivos o fines que pretende alcanzar la codificación se encuentran próximos a los referidos mandatos constitucionales. Ahora bien, no debemos olvidar que los fines inherentes a tales mandatos no son monopolio de las leyes codificadas; así, la ley respetuosa con nuestro acervo y tradición, y con un contenido inteligible (Estado social y democrático de Derecho); con un fin claro, racional y sin contradicciones (interdicción de la arbitrariedad); formulada en términos precisos que evite un ensanchamiento de la potestad reglamentaria de desarrollo de la misma (principio de legalidad); respetuosa con las más elementales reglas lingüísticas (Estado de cultura), son caracteres que pueden darse en todas las leyes, también las no

codificadas o aquéllas con vocación de generalidad y universalidad. Incluso una ley de medidas, que constituye el mejor ejemplo de descodificación, respeta por sí misma todos esos mandatos y principios constitucionales. Otra cuestión distinta es que la degradación, dispersión e inestabilidad normativas y el resto de males que hoy día se achacan a nuestra legislación merezcan un juicio negativo desde la perspectiva de la técnica legislativa empleada.

De nuevo, como hicimos al analizar la relación entre la seguridad jurídica y la técnica legislativa, debemos acudir a la distinción de dos planos o niveles: los juicios de técnica legislativa y de constitucionalidad, a los que se anudan efectos muy diversos<sup>209</sup>.

Extraemos una conclusión: los imperativos de codificación normativa no vienen demandados por las normas constitucionales (entre ellas, la concerniente a la seguridad jurídica). Desde esta perspectiva, que una norma posea o no carácter codificador constituye una cuestión de técnica legislativa, problema, ajeno al juicio de constitucionalidad, a tratar únicamente por el legislador en el ejercicio de su libertad de configuración normativa<sup>210</sup>. Por ello, las soluciones a los males que aquejan a la legislación, entre ellos la descodificación, pasan por el esmero del legislador en su función de hacer leyes. Éste en el ejercicio de su función puede encontrar una buena guía en la técnica legislativa y los propósitos codificadores. De ahí la tan demandada potenciación de las disciplinas de la Ciencia de la Legislación en nuestro país. Ahora bien, el seguimiento de las reglas de estructura lógica formal y material que proporciona la técnica legislativa (no constitucionalizadas) lo efectuará el

---

<sup>209</sup> Recuérdese, la jurisprudencia constitucional sobre la homogeneidad material de las leyes que hemos tratado en el apartado III de este Capítulo.

<sup>210</sup> Es muy significativo lo que afirma Navas Vázquez, R., "Algunos problemas de la codificación financiera en la actualidad", *REDF*, núm. 76, 1992, p. 645: "la necesidad de un código seguramente no puede ser considerada como una exigencia jurídica deducible de normas de ningún rango; el sistema tributario, como elemento del ordenamiento jurídico, y en tanto que conjunto articulado de tributos... admite diversas posibilidades de conformación en cuya selección (pensamos) es libre el legislador ordinario". En cuanto a la libertad de configuración normativa del legislador, conviene recordar que si bien la ley no puede contradecir los preceptos constitucionales (bajo sanción de inconstitucionalidad), la legislación no es ejecución de la Constitución (esquema sí aplicable a la relación internormativa ley-reglamento). Así, "La Ley ha de producirse en el cuadro de la Constitución..., pero dentro de este cuadro general el legislador actúa con plena libertad", García de Enterría, E., y Fernández Rodríguez, T.R., en *Curso de Derecho administrativo*, cit., p. 145.

legislador democrático cuando así lo considere conveniente<sup>211</sup>.

---

<sup>211</sup> Un ejemplo. El recurso a los textos refundidos (artículo 82 CE), que constituye una técnica de actualización de textos, no constituye un imperativo para nuestro legislador. Otra cosa bien distinta es que si en el ejercicio de su libertad de configuración normativa decide acudir a la legislación delegada deberá cumplir los requisitos formales y materiales que para la misma impone el texto constitucional.